

N° 1863

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 41

**TRÉSOR ET ENTREPRISES PUBLIQUES**

Rapporteur spécial : M. MICHEL DIEFENBACHER

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR</b> .....	5
<b>I.- LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR</b> .....	5
A.- UN REGIME PLUS RIGoureux DES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE .....	7
1.- L'exigence d'une relation directe, existant par nature, entre les recettes et les dépenses des comptes d'affectation spéciale .....	7
2.- Des modalités de gestion plus encadrées et mieux conformes à la vocation des comptes d'affectation spéciale .....	9
B.- LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS : UNE SPECIFICITE FORTE CONSERVEE PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES .....	15
<b>II.- UNE CONTRIBUTION POSITIVE QUOIQUE MODESTE A LA REDUCTION DU DEFICIT DE L'ÉTAT</b> .....	18
A.- LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR PROCHES DE L'EQUILIBRE .....	18
B.- LES COMPTES GERES PAR LE TRESOR .....	22
1.- les comptes de concours financiers .....	22
2.- Les comptes d'opérations monétaires .....	30
<b>LES ENTREPRISES PUBLIQUES</b> .....	33
<b>I.- LE RENFORCEMENT DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE</b> .....	37
A.- LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS, STRUCTURE APTE A INCARNER L'AUTORITE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE .....	37
B.- DES INSTRUMENTS PLUS ADAPTES A UN EXERCICE EFFICACE DE LA FONCTION D'ACTIONNAIRE .....	39
1.- La définition d'une charte des relations entre l'État et les entreprises publiques .....	40
2.- Une meilleure formation des représentants de l'État dans les organes sociaux des entreprises .....	42
3.- De nouveaux instruments comptables .....	43

<b>II.- UNE POLITIQUE D'ACTIONNAIRE CENTREE SUR L'OBJECTIF DE COMPETITIVITE DES ENTREPRISES PUBLIQUES</b> .....	45
A.- DONNER AUX ENTREPRISES PUBLIQUES LES MOYENS DE LEUR COMPETITIVITE .....	45
1.- Adapter leur statut au nouvel environnement concurrentiel .....	45
2.- Lever l'hypothèque des retraites .....	49
B.- L'OBJECTIF PRIORITAIRE DU DESENDETTEMENT DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET DE L'ETAT .....	54
1.- Une gestion active des participations .....	54
2.- L'affectation des recettes de privatisations au désendettement des entreprises publiques et de l'État .....	57
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	63
<i>Article 54 : Modification de la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».</i> .....	69

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date, 67% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

## LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

### I.- LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

La loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001) apportera, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, des aménagements limités au régime juridique et aux règles de gestion des comptes spéciaux du Trésor.

Ces comptes répondent en effet à des modalités particulières de l'action de l'Etat, en offrant un **cadre transparent et identifié à des missions échappant de par leur nature aux principes d'annuité et d'universalité qui gouvernent le budget général de l'Etat.**

• Les **comptes spéciaux dotés de crédits** permettent d'**établir une relation entre des recettes et des dépenses particulières** :

– les comptes d'affectation spéciale ont pour objet d'isoler certaines opérations budgétaires en les reliant à des recettes étant, par nature, en relation directe avec ces dépenses ;

– les comptes de concours financiers retracent pour leur part les prêts ou les avances consentis par l'Etat à certaines catégories de débiteurs, leur identification sur un compte spécial permettant de suivre, sur longue durée, l'ensemble des flux de décaissements et de remboursements liés à ces prêts.

La loi organique renforce, comme il sera vu plus bas, la cohérence des actions susceptibles d'être financées sur de tels comptes. Il est apparu que la **mission**, qui regroupe les programmes concourant à une politique publique particulière, constituait le **cadre le plus adapté pour caractériser les comptes spéciaux dotés de crédits.**

L'identification de chaque compte à une mission publique, posée par l'article 20 de la loi organique, emporte deux conséquences.

En premier lieu, nous le verrons, il est apparu nécessaire d'« élaguer » le champ des comptes spéciaux afin de s'assurer que chacun d'entre eux puisse raisonnablement rassembler des crédits concourant à une **politique publique cohérente et identifiée**, aux programmes constitutifs de laquelle il est possible d'associer des objectifs précis et des indicateurs de résultats pertinents.

La loi organique ne dit cependant rien quant au nombre de programmes susceptibles d'être inscrits sur chaque compte. Sans explicitement fermer la voie à l'existence de compte – « mission » doté d'un seul programme, votre Rapporteur spécial constate que la loi organique, en faisant référence en son article 20 précité à son article 7 qui dispose que chaque mission « *comprend un ensemble de*

*programmes* », et en indiquant expressément que les comptes « *sont spécialisés par programme* », suggère que **la pluralité des programmes devra être le droit commun des comptes spéciaux**.

En second lieu, l'identification des comptes à des missions publiques perpétue les **prérogatives du Gouvernement** en ce domaine. La création d'un compte spécial doté de crédits sera de la compétence exclusive du Gouvernement – comme c'est le cas pour les missions – et l'initiative parlementaire restera fermée à la majoration des crédits des comptes, le Conseil constitutionnel ayant rappelé que « *les amendements présentés en la matière ne pourront être regardés comme recevables que s'ils n'ont ni pour objet ni pour effet de créer une mission ou d'accroître le montant global des crédits de la mission* ». En revanche, le vote des plafonds d'autorisations d'emplois imposé par la loi organique ne concerne pas les comptes spéciaux, puisque l'article 20 précité précise, comme le faisait l'ordonnance de 1959, qu'« *il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiements de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature* ».

- Les deux autres catégories de comptes spéciaux survivront sans encombre et sans réelle modification à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Les **comptes de commerce** continueront à retracer les **opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat** non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes conserveront leur caractère indicatif, seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux étant limitatif. La loi organique précise cependant que, sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il sera interdit d'exécuter au titre de ces comptes des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses des **comptes d'opérations monétaires**, qui regroupent des opérations très spécifiques **sur lesquelles le Gouvernement n'a de fait aucune prise** (exécution des accords avec le FMI et émission des monnaies métalliques principalement, gérés de fait par la Banque de France) demeureront indicatives, bien que la loi organique, en totale contradiction avec les modalités de fonctionnement actuelles de ces comptes, ait perpétué la fiction, définie dans l'ordonnance de 1959, du caractère limitatif des découverts de ces comptes, alors même que depuis 40 ans les gestionnaires du compte agissent comme si le découvert était évaluatif, ajustant son montant chaque année en loi de règlement.

## A.— UN REGIME PLUS RIGOUREUX DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

Les **comptes d'affectation spéciale** permettent d'affecter une ou plusieurs ressources à des actions particulières tout en assurant un contrôle annuel du Parlement sur leur évolution.

Il faut rappeler que la proposition initiale de loi organique relative aux lois de finances <sup>(1)</sup> avait voulu redonner quelques lustres au principe d'unité budgétaire en supprimant les comptes d'affectation spéciale, considérés comme des démembrements purs et simples du budget général de l'Etat.

Le Sénat, lors de sa première lecture de cette proposition de loi, a considéré que cette suppression pouvait avoir pour effet pervers d'inciter à créer des établissements publics, bénéficiant de recettes directement affectées et faisant ainsi échapper totalement au champ d'intervention de la loi de finances les dépenses concernées. Comme le soulignait alors M. Alain Lambert, président de la commission des Finances du Sénat, dans son rapport sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances <sup>(2)</sup>, « *les comptes spéciaux sont les moyens offerts à tout gouvernement soucieux de sincérité de retracer les flux financiers propres à telle politique particulière que l'on souhaite distinguer des opérations du budget général* ».

La navette parlementaire a permis de dégager une solution équilibrée.

En contrepartie de la pérennité des comptes d'affectation spéciale, l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances les a assortis de modalités de gestion plus encadrées.

### 1.— L'exigence d'une relation directe, existant par nature, entre les recettes et les dépenses des comptes d'affectation spéciale

La loi organique relative aux lois de finances impose, à compter du projet de loi de finances pour 2006, **l'existence d'une « relation directe » existant « par nature » entre les opérations budgétaires financées par chaque compte et les recettes particulières qui lui sont affectées**, tandis que l'article 25 de l'ordonnance portant loi organique relative au loi de finances (n° 59-2 du 2 janvier 1959) laissait toute liberté à la décision d'affectation. Cette exigence, tempérée par l'interprétation du Conseil constitutionnel (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001) qui a estimé qu'elle ne doit pas « *faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques* », a d'ores et déjà imposé la suppression de certains comptes.

---

(1) Document Assemblée nationale n° 2908, XIème Législature.

(2) Rapport du Sénat n° 343 du 29 mai 2001.

Les articles 38 et 39 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) ont procédé à la clôture des comptes n° 902-00 « Fonds national de l'eau » et n° 902-20 « Fonds national de développement de la vie associative », l'un et l'autre étant pour partie financés par une fraction du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel urbain (PMU) qui n'avait guère de relation directe avec leurs missions.

Dans le même esprit, il sera nécessaire de supprimer l'année prochaine le compte n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport », lui aussi financé par un prélèvement sur le PMU et le compte n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite », qui provisionne des sommes issues de la vente des licences et des redevances de téléphonie mobile UMTS pour faire face aux conséquences du vieillissement de la population sur l'équilibre financier des régimes de retraite.

**CORRELATION ENTRE LES RECETTES ET LES DEPENSES  
DES COMPTE D'AFFECTION SPECIALE**

<b>Intitule du compte</b>	<b>Conformité a l'article 21 de la loi organique</b>
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	Les ressources de ce compte (taxe additionnelle sur les places de cinéma, taxe sur les vidéogrammes...) permettent de soutenir l'industrie cinématographique et audiovisuelle, par des subventions attribuées aux producteurs, exploitants et distributeurs d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques.
Fonds national pour le développement du sport	Pas de relation directe entre les recettes et les dépenses. Ce compte sera supprimé d'ici le projet de loi de finances pour 2006.
Fonds national des courses et de l'élevage	Un prélèvement élevage sur les sommes engagées au PMU et PMH permet de subventionner le développement de l'élevage et des courses.
Compte d'affectation des produits de cessions de titres, de parts et droits de sociétés	En application de l'article 21 de la LOLF, « <i>les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État sont de droit, retracées sur un compte unique d'affectation spéciale</i> ».
Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	Les versements de la Russie en application de l'accord du 27 mai 1997 permettent d'indemniser les personnes physiques et morales détentrices de créances sur des personnes physiques ou morales et victimes de spoliations en Russie ou en Union soviétique.
Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale	La section A, qui permet de distribuer des aides à la presse, est alimentée par une taxe sur les dépenses publicitaires des entreprises qui ne passent pas par voie de presse, et pourraient ainsi être considérées comme un manque à gagner pour la presse.  La section B est alimentée par une taxe fiscale sur la publicité radiodiffusée et télévisée. Ces ressources permettent d'accorder des subventions d'installation, d'équipement et de fonctionnement à des radios associatives.
Fonds de provisionnement des charges de retraite.	Ce compte sera clôturé d'ici le projet de loi de finances pour 2006.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.



## 2.– Des modalités de gestion plus encadrées et mieux conformes à la vocation des comptes d'affectation spéciale

La loi organique relative aux lois de finances encadre en outre mieux les **modalités de gestion des comptes d'affectation spéciale**.

- Tout d'abord, l'article 21 précité ramène à **10% des crédits initiaux le montant maximum des versements du budget général** qui viennent éventuellement compléter les ressources d'un compte, alors que l'ordonnance de 1959 retenait un plafond de 20%. Cette limitation vise à « discipliner » le fonctionnement des comptes d'affectation spéciale en s'assurant qu'ils s'inscrivent dans une réelle logique d'affectation de ressources. La perspective de son entrée en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 n'est sans doute pas étrangère à la clôture du compte n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » proposée à l'article 36 du projet de loi de finances pour 2005. La multiplication et la montée en puissance des dispositifs d'exonération de la redevance audiovisuelle, dont le coût est légitimement pris en charge par l'Etat afin de ne pas faire porter sur les ressources de l'audiovisuel public les conséquences de mesures répondant à des préoccupations de politique budgétaire et sociale, a conduit, en effet, à une inflation des versements du budget général au compte de la redevance. Ces versements atteignent 16% des crédits initiaux du compte en 2004.

Votre Rapporteur spécial remarque cependant que la limitation des concours du budget général ne s'appliquera pas au compte de gestion des participations financières de l'Etat, héritier de l'actuel compte n° 902-24 dit « de privatisations », qui pourra ainsi être abondé autant que nécessaire par des crédits du budget général de l'Etat. Cette exception répond au souci légitime d'assurer que les opérations financières de l'Etat actionnaire, en particulier les dotations en capital, qui souvent répondent à des besoins urgents créés par le rythme des affaires, ne soient pas obérées par leur assujettissement aux recettes de privatisations effectivement perçues par le compte.

- En outre, **aucun versement ne pourra désormais être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale au profit du budget général**, d'un budget annexe ou d'un autre compte spécial du Trésor, **sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances**. Ainsi, la contribution des comptes d'affectation spéciale à la réduction du déficit de l'Etat, qui concerne essentiellement dans les faits l'affectation d'une partie des recettes de privatisations au désendettement public, sera désormais effectuée en toute transparence sous le contrôle du Parlement.

- Enfin, la loi organique relative aux lois de finances préserve et renforce une spécificité technique essentielle des comptes d'affectation spéciale : « **la recette pilote la dépense** ». Afin que le principe d'affectation ne soit pas détourné de son sens, les crédits des comptes d'affectation spéciale ne peuvent en effet être ouverts qu'après constatation de l'encaissement de la recette que les finance. Cette règle induit deux types de contrainte.

– La première concerne le **type de dépenses qui peuvent être financées par un compte d'affectation spéciale.**

Comme **les dépenses ne sont réalisées qu'au fur et à mesure de la perception des recettes et dans la limite stricte des ressources effectivement encaissées, il est aléatoire** et dangereux de financer par un compte d'affectation spéciale des **charges qui obéissent à une logique ou à un rythme différents de ceux de leurs ressources.**

C'est ainsi que la contradiction évidente entre le dynamisme des dépenses et celui des recettes du compte n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports » (FIATA) a fourni un argument décisif à sa clôture proposée à l'article 38 du projet de loi de finances pour 2005.

Les dépenses et les ressources du FIATA obéissent en effet à des logiques économiques strictement inverses : les difficultés rencontrées par le transport aérien, liées en particulier à l'accroissement des menaces pesant sur sa sécurité, tendent à diminuer le produit de la taxe sur l'aviation civile (TAC) qui lui est affectée, en réduisant le trafic aérien mondial sur lequel cette imposition est assise. A l'inverse, la prégnance de ces menaces rend nécessaire un renforcement de la sûreté des aéroports et une augmentation des subventions aux liaisons aériennes les plus fragiles, qui constituent précisément les dépenses du FIATA.

Ainsi, depuis 2002 et à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le trafic aérien a connu une brutale diminution, rendant nécessaire une augmentation des tarifs de la TAC à deux reprises (de 12% dans la loi de finances initiale pour 2002 et de 13% dans la loi de finances initiale pour 2004), ainsi qu'un relèvement continu de la fraction de cette taxe affectée au FIATA (de 16,40% du produit en loi de finances initiale pour 2001 à 36,56% en loi de finances initiale pour 2004). Les dépenses du FIATA ont connu en effet durant cette même période une forte augmentation (de 43,5 millions d'euros en 2001 à 118 millions d'euros en 2004), portée par le renforcement des exigences de sécurité et par le nécessaire soutien aux compagnies aériennes desservant des liaisons non rentables. Il faut même remarquer qu'en 2002, effet pervers de l'affectation d'une taxe mal calibrée aux dépenses, la constatation d'une moins-value de 15% de la TAC avait nécessité l'annulation de recette du compte d'affectation spéciale au titre de cet exercice et, par conséquent, des autorisations de dépenses à due concurrence du déficit constaté de 20,6 millions d'euros.

De même, c'est cette fois le rythme d'encaissement des ressources qui a rendu nécessaire de procéder à la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » proposée à l'article 36 du projet de loi de finances pour 2005. La réforme du régime de la redevance proposée à l'article 24 du projet précité, avec l'institution d'une taxe dénommée « redevance audiovisuelle » au profit des organismes de l'audiovisuel public et l'adossement de son recouvrement sur celui de la taxe d'habitation (pour

les particuliers) et de la TVA (s'agissant des professionnels), modifie en effet considérablement le rythme d'encaissement de cette ressource.

A ce jour la redevance est encaissée régulièrement tout au long de l'année, ce qui permet un versement étal de son produit à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-15 aux organismes attributaires deux fois par semaine en fonction du montant collecté par le service de la redevance.

L'adossement du recouvrement de la redevance sur celui de la taxe d'habitation devrait à l'inverse conduire à concentrer la majeure partie de son encaissement au mois de novembre. En effet, compte tenu du taux de mensualisation de la taxe d'habitation de 29% en 2004 et de la possibilité qu'auront les redevables d'opter pour la mensualisation de la redevance dès 2005 ainsi que du calendrier prévisionnel de recouvrement des comptes professionnels, le calendrier de recouvrement de la redevance audiovisuelle en 2005 serait, en moyenne, de l'ordre d'une trentaine de millions d'euros par mois de janvier à mars et de juin à octobre, de 70 à 90 millions d'euros en avril et mai, d'environ 1.400 millions d'euros en novembre et de 350 millions d'euros en décembre.

Dès lors, le maintien de l'actuel mode de financement de l'audiovisuel public aurait exercé un impact extrêmement fort sur la trésorerie des organismes qui auraient dû attendre la fin de l'année pour pouvoir bénéficier du produit de la redevance. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a procédé en première lecture à la clôture du compte d'affectation spéciale et à son remplacement par un compte d'avance permettant à l'Etat d'avancer, à un rythme étal pendant 12 mois, le produit de la redevance.

– La deuxième contrainte induite par la règle de pilotage de la dépense par la recette concerne plus spécifiquement les gestionnaires des comptes. Le rapprochement direct entre les recettes et les dépenses, qui confère aux comptes spéciaux une dimension patrimoniale, conduit à reporter chaque année, de manière automatique, les crédits non consommés ouverts à hauteur des ressources encaissées. Le principe d'affectation permet en effet d'ouvrir, dès la constatation de la recette, des crédits de paiement d'un montant égal à celui des autorisations de programme, de façon à « provisionner » chaque année une fraction des crédits et à les reporter aux années suivantes, afin de mettre en réserve l'ensemble des crédits de paiements nécessités par une opération d'investissement.

Cependant, le caractère automatique des reports peut nourrir un « effet boule de neige » lorsque les dépenses concernées sont affectées par une sous-consommation chronique. Des masses de crédits parfois considérables, qui pourraient être utilement redéployés, peuvent ainsi être immobilisées pendant de nombreuses années. Dans ce cas, la formule du compte d'affectation spéciale, qui réduit les incitations à améliorer la gestion des dépenses en garantissant, chaque année, un « matelas » de ressources stables et sûres alors que le niveau de la dépense effective ne le justifie pas toujours, devient un facteur de mauvaise gestion des deniers publics.

C'est ainsi que la croissance exponentielle des reports du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau », due à des difficultés importantes de consommation des crédits, et qui avait conduit à l'accumulation de reports équivalents à plus d'une année de dotation initiale, a conduit la Représentation nationale à réajuster les recettes du compte dans la loi de finances initiale pour 2003, de façon à encourager les gestionnaires du compte à remédier à ces difficultés en mobilisant les reports. La clôture du compte, dans l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), a d'ailleurs montré l'année suivante que l'intégration des dépenses concernées dans le budget général et leur soumission aux mécanismes traditionnels de la régulation des crédits, étaient plus efficaces pour ajuster les crédits aux réels besoins qu'ils ont pour mission de satisfaire. Remarquons que des préoccupations similaires ont contribué à justifier la clôture du compte n° 902-20 « Fonds national de développement de la vie associative », dont les reports atteignaient début 2003 45% des dépenses annuelles.

Pour conclure, votre Rapporteur spécial constate que la loi organique relative aux lois de finances réaffirme fort opportunément que **la vocation des comptes d'affectation spéciale est de financer des dépenses qui ne sauraient se concevoir qu'à raison des recettes effectivement encaissées**. Il se félicite à cet égard que la forte réduction du nombre des comptes d'affectation spéciale (passés de 12 en 2000 à 7 en 2005) respecte pleinement l'esprit de cette réforme. Il renvoie cependant aux rapports spéciaux des budgets auxquels se rapportent les opérations de chacun des comptes d'affectation spéciale l'examen de la pertinence de la consécration en mission des comptes et celle de la répartition par programmes et actions de leurs opérations. Force est cependant de constater que, dans l'ensemble, la taille des comptes – « missions » semble très modeste et tend à multiplier des « micro » politiques publiques aux enjeux très limités.

**PRESENTATION ENVISAGÉE PAR LE GOUVERNEMENT DES CREDITS DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE SOUS FORME DE MISSION, PROGRAMMES ET ACTIONS**

Comptes d'affectation spéciale en 2005	Mission envisagée	Programmes et actions envisagés	Rapport spécial de rattachement
Compte n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés »	Participations financières de l'Etat	En application de l'article 21 de la LOLF, les opérations de nature patrimoniales liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale.  Ce compte comportera un seul programme et une seule action « Participations financières de l'Etat ».	Trésor

<p>Compte n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle »</p>	<p>Cinéma et audiovisuel</p>	<p>Cette mission comportera deux programmes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le programme « <b>soutien aux industries cinématographiques</b> » retracera les crédits de la section cinéma du compte de soutien destinés aux aides financières à la production, à la distribution et à l'exploitation, ainsi qu'à l'édition vidéo et aux industries techniques.</li> </ul> <p>Ce programme se décompose en trois actions, qui reflètent l'intervention du Centre national du Cinéma (CNC) dans l'ensemble des segments de la filière:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– la production cinématographique,</li> <li>– la distribution de l'offre cinématographique,</li> <li>– la diffusion de l'offre cinématographique.</li> <li>– Industries audiovisuelles</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le programme « <b>soutien aux industries audiovisuelles</b> » retracera les crédits de la section « audiovisuel » du compte d'affectation spéciale. Cette section, créée en 1986, a pour objet de favoriser la production d'oeuvres audiovisuelles destinées à être diffusées sur les chaînes de télévision françaises, par la redistribution d'une partie des ressources des diffuseurs au profit des producteurs établis en France. Les aides du CNC au secteur audiovisuel, à la différence du cinéma, sont concentrées sur la production. Le programme n'est par conséquent composé que d'une seule action : le soutien à la production et à la création audiovisuelles.</li> </ul>	<p>Culture</p>
<p>Compte n° 902-32 « Fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale »</p>	<p>Soutien aux médias</p>	<p>Cette mission comprendra deux programmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Soutien à l'expression radiophonique locale,</b></li> <li>• <b>Modernisation de la presse.</b></li> </ul> <p>Les crédits consacrés aux aides à la modernisation dans le cadre du fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique générale (compte d'affectation spéciale (n° 902-32, première section) seront regroupés au sein de la mission interministérielle « soutien aux médias » dans le programme « modernisation de la presse ».</p> <p>A ce stade, le programme « modernisation de la presse » ne comporte qu'une action. Par ailleurs, l'année 2004 ayant été consacrée à la définition des objectifs et indicateurs du budget général, ceux relatifs au programme « modernisation de la presse » de la mission interministérielle « soutien aux médias » sont encore en cours d'élaboration.</p> <p>Le directeur du développement des médias sera responsable du programme « modernisation de la presse ».</p>	<p>Communication</p>

<p>Compte n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage »</p>	<p>Course et élevage</p>	<p>Dans son format actuel, le compte supporte deux types de dépenses à destination du secteur des courses : les aides aux sociétés mères dans le cadre du protocole entre l'Etat et les institution des courses et le financement du fonds commun, compte en écriture séparée géré par la Fédération nationale des courses françaises ; mais le périmètre du FNCE, pourrait évoluer de façon notoire:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– côté filière sports et loisirs, par son élargissement afin d'y intégrer le financement des soutiens au secteur cheval hors courses, à l'exception des dépenses de fonctionnement et d'investissements de l'établissement public « Les Haras Nationaux ». Ce point fait actuellement l'objet d'un arbitrage interministériel;</li> <li>– côté courses, par sa réduction en le limitant à une partie du fonds commun correspondant aux aides aux sociétés de courses de province. Cette option est sous réserve de l'élargissement susvisé. Dans le cas contraire, <b>la suppression de l'intégralité du FNCE pourrait être envisagée.</b></li> </ul> <p>Ces incertitudes rendent difficile l'exercice de projection du FNCE dans le dispositif prévu par la LOLF. L'étude est donc restreinte pour le moment aux seules aides aux sociétés de courses de province, le reste (soutien à la filière sports loisirs) étant rattaché aujourd'hui à l'action « politique cheval » dans le programme 1 du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.</p> <p>Ainsi le compte spécial 902-19 pourrait être le support d'une mission « <b>appui aux sociétés de courses hippiques régionales</b> ».</p> <p>Les objectifs de cette mission sont, par une redistribution équitable des ressources de l'institution mutualisées au niveau du fonds commun, de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>Soutenir les sociétés de courses de province</b>, afin de disposer sur l'ensemble du territoire d'un réseau d'hippodromes de différentes catégories proposant: <ul style="list-style-type: none"> <li>– aux professionnels, des courses adaptées et en nombre suffisant pour faire courir leurs chevaux;</li> <li>– aux joueurs, des courses de qualité comme support de paris;</li> <li>– au public, un spectacle attractif dans un cadre convivial.</li> </ul> </li> <li>2) <b>Soutenir les investissements permettant d'améliorer la sécurité</b> du public, des professionnels et des chevaux <b>sur les hippodromes.</b></li> <li>3) <b>Soutenir les investissements</b> pour des installations destinées au <b>contrôle antidopage.</b></li> </ol>	<p>Agriculture</p>
--	--------------------------	---	--------------------

## B.— LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS : UNE SPECIFICITE FORTE CONSERVEE PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Les modifications apportées par l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances au régime juridique des comptes d'avances et de prêts sont de bien moindre portée.

- Il est apparu au législateur organique qu'il n'existait **pas de raison valable de différencier le régime des prêts de celui des avances** qui peuvent obéir sans difficulté à des règles communes. Les articles 28 et 29 de l'ordonnance de 1959 établissaient une distinction fondée sur la durée du concours financier : moins de deux ans pour une avance (avec possibilité de renouveler celle-ci pendant deux années supplémentaires) plus de quatre ans pour un prêt. La loi organique dispose à l'inverse que ces deux catégories seront fusionnées à partir de la loi de finances initiale pour 2006 en une seule, les « comptes de concours financiers », afin de définir un cadre juridique commun susceptible d'assouplir les conditions d'intervention de l'administration sans pour autant contrarier le pouvoir d'autorisation et de contrôle du Parlement.

- En outre, l'article 24 précité reprend la règle, fixée pour les seules avances par l'article 28 de l'ordonnance de 1959, imposant d'ouvrir **un compte distinct par débiteur ou catégorie de débiteurs**. Cette dernière faculté est d'ailleurs la seule mise en œuvre aujourd'hui, la détermination d'un débiteur précis se faisant, le cas échéant, par l'intermédiaire de l'unité de spécialité subdivisant le compte (aujourd'hui le chapitre, demain le programme, voire l'action).

Cela permettra de donner une **grande liberté au Gouvernement** quant à sa politique de concours financier et au choix de ses bénéficiaires, dans le cadre des enveloppes globales déterminées par le Parlement, au niveau de chaque compte. Cette approche s'inscrit pleinement dans la démarche générale de la loi organique.

**PRESENTATION ENVISAGEE PAR LE GOUVERNEMENT DES CREDITS DES COMPTES  
DE CONCOURS FINANCIERS SOUS FORME DE MISSION, PROGRAMMES ET ACTIONS**

Ancien comptes spéciaux	Mission envisagée	Programmes et actions envisagées
<p>– Compte n° 903-05 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement (AFD) en vue de favoriser le développement écono-mique et social »</p> <p>– Compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France »</p> <p>– Chapitre 2 du compte n° 903-05 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social »</p>	<p>Prêts à des États étrangers</p>	<p>• <b>Prêts à des États étrangers :</b> – prêts destinés à faciliter l'achat de biens d'équipement, petits équipements, produits semi-finis et matières premières d'origine française ; – prêts des États étrangers contribuant au financement de leurs plans de développement économique, culturel ou social.</p> <p>• <b>Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France :</b> – prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leurs pays envers la France.</p> <p>• <b>Prêts à l'Agence française du développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers :</b> – prêts accordés à l'Agence française de développement pour des opérations de développement économique et social dans des Etats étrangers.</p>
<p>– Compte n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » (vignette) ;</p> <p>– Compte n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer ».</p> <p>– Compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établis-sements et divers organismes »</p>	<p>Avances aux collectivités locales</p>	<p>• <b>Avances aux départements sur le produit différentiel de la taxe sur les véhicules à moteur :</b> – Avances aux départements sur le produit différentiel de la taxe sur les véhicules à moteur.</p> <p>• <b>Avances aux collectivités et établissements publics, terri-toires, établissements et État d'outre-mer :</b> – avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales, – avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du Code général des collectivités territoriales, – avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires), – avances à la Nouvelle-Calédonie.</p> <p>• <b>Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers orga-nismes :</b> – actions à déterminer.</p>



<p>– Compte n° 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics »</p>	<p>Avances à divers organismes gérant des services publics</p>	<p>• <b>Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics :</b>                  – avances aux budgets annexes,                  – avances à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires,                  – avances à la Caisse de la dette publique,                  – avances aux autres établissements publics nationaux et services autonomes de l'Etat,                   – avances à des services concédés ou nationalisés ou à des sociétés d'économie mixte,                  – avances aux organismes sociaux.</p>
<p>– Compte n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations »</p> <p>– Compte n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social » (FDES)</p>	<p>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</p>	<p>• <b>Prêt et avances à des particuliers ou à des organismes privés :</b>                  – avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport,                  – avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat,                  – avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement,                  – prêts pour le développement économique et social.</p>

• Remarquons enfin que les dispositions consacrées par l'ordonnance de 1959 aux **intérêts** dont sont assortis les prêts et avances consentis par l'Etat sont rendues **plus précises**. Sauf dérogation définie par décret en Conseil d'Etat, le taux d'intérêt doit être celui des « obligations ou bons du Trésor de même échéance ».

On peut d'ailleurs remarquer que cette réserve, qui constitue une dérogation, est en fait actuellement et restera sans nul doute le « droit commun » des prêts et avances s'agissant des montants consentis. En effet, en termes de volumes annuels, le principal concours financier de l'Etat résulte des avances accordées par le Trésor sur le montant des impositions locales, pour lesquelles le projet de loi de finances pour 2005 prévoit 63,9 milliards d'euros de dépenses et 63,8 milliards d'euros de recettes. Les avances sur impositions locales ne sont pas assorties d'intérêt, ce qui bénéficie aux collectivités locales. Il faut cependant noter qu'en contrepartie, les collectivités sont soumises à l'obligation de déposer au Trésor l'ensemble de leurs disponibilités, sans intérêt, fournissant ainsi une ressource gratuite au Trésor.

## II.– UNE CONTRIBUTION POSITIVE QUOIQUE MODESTE A LA REDUCTION DU DEFICIT DE L'ETAT

### A.– LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR PROCHES DE L'EQUILIBRE

Les comptes spéciaux du Trésor, après avoir accentué le déficit de l'Etat de 235 millions d'euros en 2003 (hors opérations avec les FMI, non évaluées en loi de finances initiale et donc faussant les comparaisons d'une année sur l'autre) devraient **maintenir un excédent** de 313 millions d'euros en 2004 et de **571 millions d'euros en 2005**.

#### ÉQUILIBRE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR EN 2003

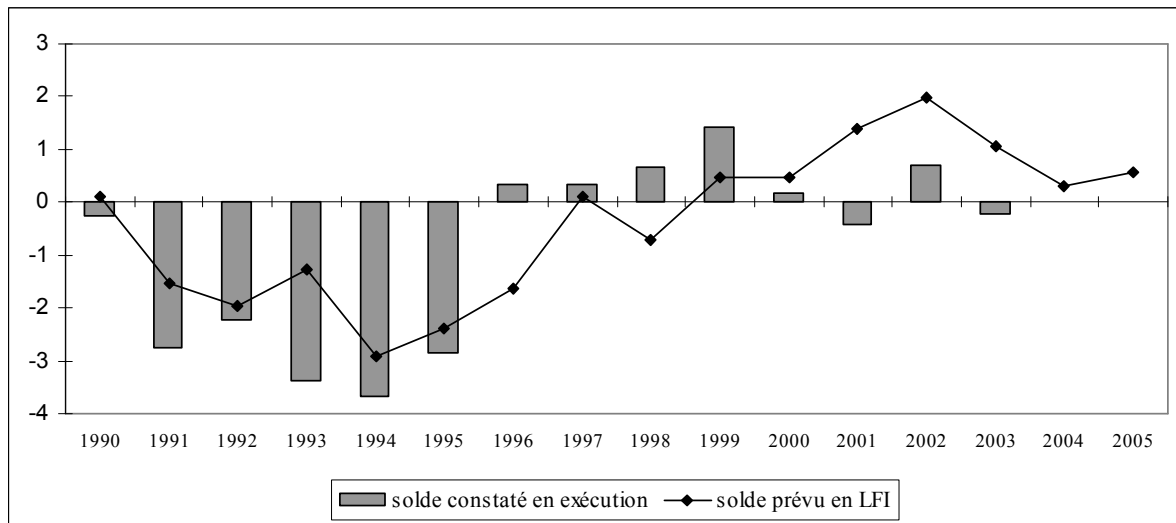
*(en millions d'euros)*

	LFI 2003	Exécution 2003	Evolution en montants	Evolution (en %)
<b>I.– Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale</b>				
Compte d'affectation spéciale				
– Charges	11.609	6.563	– 5.046	– 43,5
– Ressources	11.612	6.150	– 5.462	– 47,0
<b>Charge nette des opérations définitives</b>	<b>– 3</b>	<b>413</b>	<b>416</b>	<b>ns</b>
<b>II.– Opérations à caractère temporaire</b>				
A.– Opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale	3	1	– 1	ns
– Charges	3	2	– 1	– 20,3
– Ressources	0	1	1	ns
B.– Comptes d'avances	– 615	– 656	– 40	6,5
– Charges	57.510	69.377	11.867	20,6
– Ressources	58.125	70.032	11.907	20,5
C.– Comptes de prêts	– 255	583	838	– 329,0
– Charges	1.515	2.602	1.087	71,7
– Ressources	1.770	2.019	249	14,1
D.– Comptes de commerce	– 251	119	370	– 147,5
E.– Comptes d'opérations monétaires	50	– 1.323	– 1.373	– 2.746,2
<b>Charge nette <sup>(a)</sup> des opérations temporaires</b>	<b>– 1.069</b>	<b>– 1.275</b>	<b>– 206</b>	<b>19,3</b>
Charge nette totale des comptes spéciaux du Trésor (dont FMI, non évalué en LFI)	– 1.071	– 862	209	– 19,5
<b>Charge nette totale hors FMI</b>	<b>– 1.071</b>	<b>235</b>	<b>1.307</b>	<b>– 122,0</b>

(a) Une charge nette positive est un déficit.

EVOLUTION DU SOLDE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR <sup>(a)</sup> DEPUIS 1990

(en milliards d'euros)



(a) Hors opérations avec le FMI, hors opérations du Fonds de stabilisation des changes, non évaluées en loi de finances initiale.

Comme l'illustre le graphique ci-dessus, les comptes spéciaux du Trésor sont, depuis 1996, proches de l'équilibre ou légèrement excédentaires. Cette situation contraste avec les importants déficits constatés entre 1991 et 1995, dus principalement aux déficits importants du compte d'avances n° 903-54 sur le produit des impositions locales, la décentralisation ayant conduit à une forte progression de la fiscalité locales. Cette montée en puissance des impôts locaux s'est traduite dans un premier temps, comme il est naturel, par un excédent des avances concédées par l'Etat aux collectivités territoriales au titre du produit de ces impôts (avances correspondant aux montants des émissions) sur les recouvrements effectifs perçus par l'Etat (qui sont inférieures aux émissions, puisque environ 80% des émissions d'une année sont effectivement recouvrées, le reste des recouvrements au titre des années antérieures étant par définition plus faible car dus au titre d'émissions moins élevées).

- On remarque aussi que l'exécution des comptes spéciaux du Trésor s'écarte souvent sensiblement des prévisions de la loi de finances initiale, ces dernières apparaissant en général plutôt « surévaluées ». Ce fut notamment le cas en **2003**. La loi de finances initiale prévoyait en effet un excédent de 1.071 millions d'euros. C'est à l'inverse un **déficit de 235 millions** d'euros qui est apparu en fin d'année, l'écart par rapport aux prévisions initiales étant lié principalement :

- à l'apparition d'un **déficit de 414 milliards d'euros** (contre 0 prévu en LFI) **des comptes d'affectation spéciale**, lié à hauteur de 298 millions d'euros à des besoins de dotations en capital aux entreprises publiques (2.830 millions d'euros) supérieurs à des recettes de privatisations et ventes de titres publics obérées par l'atonie des marchés financiers (2.532 millions d'euros) ;

– au **creusement de 882 millions d'euros** (pour atteindre 1.199 millions d'euros) du déficit du compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » qui a enregistré en 2003 des montants particulièrement élevés de refinancements de dettes au profit des États en développement, en particulier le Pakistan, le Congo et le Nigeria, à la suite d'accords adoptés en Club de Paris, tandis que ses ressources, constituées des remboursements effectués par les États étrangers selon les échéanciers définis par des accords antérieurs, restaient stables.

**EQUILIBRE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR EN 2004 ET 2005**

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution en montants	Evolution (en %)
<b>I.– Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale</b>				
Compte d'affectation spéciale				
– Charges	7.629	4.890	– 2.739	– 35,9%
– Ressources	7.631	4.892	– 2.739	– 35,9%
<b>Charge nette des opérations définitives</b>	<b>– 3</b>	<b>– 3</b>	<b>0</b>	<b>1,5%</b>
<b>II.– Opérations à caractère temporaire</b>				
A.– Opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale	3	3	0	ns
– Charges	3	3	0	1,5%
– Ressources	0	0	0	ns
B.– Comptes d'avances	66	95	28	42,6%
– Charges	60.800	66.699	5.899	9,7%
– Ressources	60.734	66.604	5.871	9,7%
C.– Comptes de prêts	128	-233	– 360	
– Charges	1.321	829	– 493	– 37,3%
– Ressources	1.194	1.061	– 132	– 11,1%
D.– Comptes de commerce	– 293	– 328	– 35	12,0%
E.– Comptes d'opérations monétaires	– 214	– 105	109	– 50,9%
<b>Charge nette <sup>(a)</sup> des opérations temporaires</b>	<b>– 310</b>	<b>– 569</b>	<b>– 258</b>	<b>83,2%</b>
<b>Charge nette totale hors FMI</b>	<b>– 313</b>	<b>– 571</b>	<b>– 258</b>	<b>82,6%</b>

(a) Une charge nette positive est un déficit.

• En 2004 et en 2005, le solde des comptes spéciaux du Trésor devrait se redresser, pour atteindre 313 millions d'euros puis 571 millions d'euros d'excédents.

– Les **comptes d'affectation spéciale**, qui seraient, comme à l'accoutumée, équilibrés, **devraient voir leur volume considérablement réduit**.

Le compte n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » verrait son poids augmenter considérablement au sein des comptes d'affectation spéciale : ses recettes représenteraient 53%

(et même plus de 70% au regard des produits de privatisations effectivement perçus au 1<sup>er</sup> octobre 2004), puis 82% de l'ensemble de leurs ressources.

Les autres comptes d'affectation spéciale, réduits à 6 dans le projet de loi de finances pour 2005 (voir plus haut), ne rassembleraient plus que 892 millions d'euros de dépenses en 2005 (après 3.631 millions d'euros en 2004), la suppression du FIATA (118 millions d'euros en 2004) et du compte d'emploi de la redevance audiovisuelle (2.652 millions d'euros) expliquant l'essentiel de cette évolution. Le recentrage des comptes d'affectation spéciale sur leur vocation première, réalisé sous l'impulsion, on l'a vu, de la loi organique relative aux lois de finances, est ainsi manifeste.

– Les soldes des autres comptes spéciaux du Trésor seraient très stables entre 2004 et 2005.

La cause quasi-exclusive de la **légère remontée du niveau de l'excédent global des comptes de 313 à 571 millions d'euros** tient au **retour à l'équilibre du compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France »** (son solde passant de – 345 millions d'euros à + 22 millions d'euros), partiellement atténué par un repli du l'excédent du compte d'opération monétaire n° 906-04 « Compte d'émission des monnaies métalliques » (de 214 millions d'euros en 2004 à 105 millions d'euros en 2005). Des retards pris dans la finalisation d'accords de remise de dette au pays en développement, dont l'aboutissement prévu pour 2004 avait conduit à inscrire un niveau très élevé de crédits dans la loi de finances initiale pour 2004 sur le compte n° 903-17, devraient en effet entraîner le report entre 2004 et 2005 de 1.099 millions d'euros. Dès lors, les crédits initiaux pour 2005 peuvent être réduits de 1.088 millions d'euros en 2004 à 619 millions d'euros en 2005. Les remboursements de prêts par les États étrangers restant stables, cette situation se traduit par l'apparition d'un excédent.

Ainsi, en 2005, comme en 2004, l'excédent des comptes spéciaux résulte principalement :

– du **solde positif, à hauteur de 328 millions d'euros** du compte de commerce n° 904-22 « **Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat** », analysé en détail dans le rapport spécial consacré au budget des charges communes, la forte diminution des taux d'intérêt à court terme observée en 2003 et leur stabilité globale en 2004 modérant les flux de dépenses au titre des swaps conclus jusqu'à l'été 2002 par l'Agence France Trésor ;

– de l'**excédent anticipé de 242 millions d'euros** du compte n° 903-07 « **Prêts du Trésor à des Etats étrangers** et à l'Agence française de développement (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social », lié notamment à la concentration des prêts au développement sur les pays émergents présentant les projets les plus prometteurs, ce qui diminue les dépenses

du compte tandis que ses ressources, qui correspondent aux échéances des prêts, d'un volume plus élevé, accordés dans le passé, demeurent stables.

Ces excédents sont atténués par un **léger déficit**, pour la deuxième année consécutive, **du compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »**, évalué à **91 millions d'euros** en 2005 après 62 millions d'euros en 2004. Ce déficit, conforme aux principes constitutifs du compte (les émissions d'impositions locales, qui font l'objet des avances du compte, sont structurellement supérieures aux recouvrements effectifs, qui forment les recettes du compte), intervient au terme de huit années d'excédent liés à de forts progrès dans les méthodes de recouvrements des impôts locaux par l'administration fiscale de l'Etat (avec en particulier le développement de la mensualisation qui « sécurise » et « lisse » les encaissements de l'année). Remarquons en outre qu'à cet effort de productivité se sont ajoutés depuis 2000 les conséquences de la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle (TP) : l'Etat a ainsi été conduit à réduire ses avances au titre de la part salaire de la TP qui progressivement n'était plus émise, tandis qu'il continuait à percevoir les recouvrements de taxe professionnelle en retard au titre des années précédentes. Ainsi, en 2003, année de la dernière étape de la réforme de la TP, le compte a connu un excédent de 665 millions d'euros.

## B.– LES COMPTES GERES PAR LE TRESOR

### 1.– les comptes de concours financiers

#### a) Les comptes d'avances

#### COMPTES D'AVANCES DU TRÉSOR

(en millions d'euros)

Comptes d'avances	Evaluation des recettes			Evaluation des dépenses			Charge nette		
	2003	LFI 2004	PLF 2005	2003	LFI 2004	PLF 2005	2003	LFI 2004	PLF 2005
903-52 Avances aux départements	142,93	145,00	145,00	152,48	145,00	145,00	9,55	0,00	0,00
903-53 Avances aux DOM-TOM	0,15	3,00	3,00	0,02	6,80	6,80	-0,13	3,80	3,80
903-54 Avances des impôts locaux	59.369,97	60.580,00	63.810,00	58.705,78	60.642,00	63.901,00	-664,19	62,00	91,00
903-58 Avances à divers services	10.516,25	-	-	10.516,25	-	-	0,00	0,00	0,00
903-59 Avances aux particuliers	2,92	5,50	4,50	2,13	6,09	4,40	-0,79	0,59	-0,10
903-60 Avances aux organismes de l'audiovisuel public	-	-	2.641,82	-	-	2.641,82	-	-	0,00
<b>Total.....</b>	<b>70.032,21</b>	<b>60.733,50</b>	<b>66.604,32</b>	<b>69.376,65</b>	<b>60.799,89</b>	<b>66.699,02</b>	<b>- 655,56</b>	<b>66,39</b>	<b>94,70</b>

- Le compte n° 903-52 « **Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur** », dont les crédits sont restés stables jusqu'en 1999, a connu une très nette diminution de ressources (de 2.205 millions d'euros à 384 millions d'euros), en raison de la suppression de la vignette automobile pour les particuliers par la loi de finances initiale pour 2001. Cette perte de recettes pour les départements a donné lieu à une compensation intégrale par l'Etat. Les recettes du compte d'avance en 2004 sont évaluées à 145 millions d'euros, les ressources de la 1<sup>ère</sup> campagne de vignettes millésimées 2004 s'élevant à 113 millions d'euros, la plupart des départements ayant reconduit pour 2004 les tarifs de 2003, et le profil des encaissements constatés à la fin du mois d'août suggérant un produit complémentaire d'ici la fin de l'année de 32 millions d'euros. Dans la mesure où les tarifs de la campagne 2005 ne seront votés par les conseils généraux qu'en avril 2005, le projet de loi de finances propose de reprendre le chiffre estimé pour 2004.

- Les **avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'Outre-mer** (compte n° 903-53) resteraient stables à 6,8 millions d'euros.

Aux termes de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932, les collectivités, les établissements publics, les territoires et établissements d'Outre-mer, et les Etats d'Outre-mer liés à la France par une convention de trésorerie peuvent solliciter des avances pour faire face à des difficultés momentanées de trésorerie. Ces avances peuvent être accordées selon un procédure déconcentrée (le préfet est habilité à accorder jusqu'à 45.735 euros d'avances chaque année) ou centralisée (autorisation du ministre chargé des finances pour les avances supérieures à 45.735 euros). Quelle que soit la procédure d'octroi, le décret du 16 mai 1947 dispose que « *les collectivités et établissements publics doivent justifier que leur situation de caisse compromet le règlement des dépenses indispensables et urgentes, et que cette situation n'est pas due à une insuffisance de ressources affectées à la couverture de leurs charges et en particulier à un déséquilibre budgétaire* ». Dès lors, une délégation de crédits de 45.735 euros est accordée annuellement à chacun des 103 préfets, pour un montant global de 4,7 millions d'euros montant auquel s'ajoute une dotation complémentaire, destinée à répondre à d'éventuelles demandes additionnelles de la part de certains d'entre eux, ainsi que le prévoit le dispositif, pour aboutir au montant de 6 millions d'euros évalué chaque année en loi de finances initiale. La dotation pour les avances ministérielles est pour sa part évaluée à 0,8 million d'euros.

En outre, en application de l'article 14 de la loi du 23 décembre 1946, le ministre chargé des finances est autorisé à accorder des avances aux départements, communes, territoires et établissements d'Outre-mer qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme. Cependant, aucune avance n'a été accordée à ce titre depuis plusieurs années au titre de l'article 14 de la loi du 23 décembre 1946. Ces avances, qui doivent être remboursées sur le produit de l'emprunt réalisé et portent intérêt au taux de cet emprunt, sont devenues peu attractives depuis

quelques années, par suite de la baisse des taux d'intérêt du marché, auquel les collectivités locales ont largement accès.

- Les prévisions des charges et ressources du compte n° 903-59 « **Avances à des particuliers et des associations** » reprennent les évolutions constatées en exécution. Les demandes d'avances aux fonctionnaires de l'Etat pour faciliter l'achat de véhicules nécessaires à l'exécution de leur service et celles pour l'amélioration de l'habitat tendent en effet à diminuer. A l'inverse, les demandes d'avances pour faciliter la prise de location d'un logement par les agents de l'Etat à l'étranger ont connu une légère progression (de 900.000 euros en 2001 à 952.000 euros en 2002), qui semble depuis se stabiliser.

- S'agissant du compte d'avances n° 903-58 « **Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** », huit avances ont été effectuées en 2003 au profit de l'Agence des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) pour un montant total de 5.233 millions d'euros. Afin d'assurer le financement des dépenses agricoles communautaires il est en effet nécessaire de recourir à un préfinancement des aides du FEOGA compte tenu des délais de remboursement de ce dernier. Les fonds nécessaires au préfinancement sont versés sur le compte de l'ACOFA (à l'ACCT) à partir du compte d'avance n° 903-58. Cette avance porte intérêts et doit être remboursée en totalité au plus tard le 31 décembre de chaque exercice. En outre, une avance de 5.282,5 millions d'euros a été accordée le 15 avril 2003 à l'ERAP, afin de permettre à cet établissement de participer, au nom de l'État, à l'augmentation du capital de France Télécom dans l'attente du bouclage de son plan de financement (l'ERAP s'est en effet endetté au même moment à hauteur de son participation totale à la recapitalisation, c'est-à-dire 9 milliards d'euros, sur le marché obligataire). Conformément aux règles gouvernant l'octroi des avances par l'État, l'ERAP a remboursé cette avance dès le 2 mai 2003, acquittant par ailleurs 6 millions d'euros d'intérêts.

Ce compte ne fait pas l'objet de prévision en loi de finances initiale.

- Le compte n° 903-54 « **Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes** », qui représente environ 90% des dépenses des comptes d'avances et plus de 75% de l'ensemble des crédits des comptes spéciaux du Trésor, serait marqué en 2005 par un fort dynamisme de ses recettes (+5,3% par rapport aux estimations pour 2004) comme de ses dépenses (+5,3%). Il en résulterait un déficit de 92 millions d'euros.

Rappelons que ce compte enregistre, en dépenses, les avances accordées aux collectivités territoriales, dont le montant correspond à celui des émissions de rôles de l'année en taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle, et, en recettes, les recouvrements effectifs pour chacun de ces impôts, ainsi que les écritures de recettes pour ordre ayant pour contrepartie soit un dégrèvement, soit une admission en non valeur. Le compte est normalement déficitaire car ses



dépenses correspondent au montant des émissions d'impôts déterminées par les collectivités locales, tandis que ses recettes dépendent des recouvrements constatés qui, par définition, ne correspondent pas à l'intégralité des émissions. Ce déséquilibre est atténué par le fait qu'aux dépenses recouvrant les émissions de la seule année courante correspondent des recettes afférentes non seulement à des émissions de l'année courante (le taux de recouvrement s'établissant à environ 85% sur l'année d'émission) mais aussi à celles des années antérieures.

Votre Rapporteur spécial rappelle cependant que ce déficit s'accompagne de **deux contreparties au profit de l'Etat**.

Tout d'abord, le Trésor bénéficie quotidiennement du **dépôt obligatoire et non rémunéré des disponibilités des collectivités locales** sur le compte du Trésor à la Banque de France. Le solde journalier de la trésorerie versée par le secteur public local s'établissait en 2003 à 20.038 millions d'euros, permettant à l'Etat de disposer de ressources « gratuites » pour assurer sa trésorerie quotidienne (et, le cas échéant, d'en placer une partie sur les marchés financiers afin d'en dégager une rémunération).

En outre, les **recettes inscrites sur ce compte sont nettes des frais d'assiette et de recouvrement** et des **frais de dégrèvements**. En application de l'article 1641 du code général des impôts, l'Etat perçoit en effet des frais de gestion sur le montant des cotisations d'impôts établies et recouvrées au profit des collectivités locales ou organismes divers. Ces frais comprennent, d'une part, les frais de dégrèvement et de non-valeur au taux de 3,60% et, d'autre part, les frais d'assiette et de recouvrement au taux de 4,4%. Ils représentent la contrepartie des frais que l'Etat supporte pour établir et recouvrer l'ensemble des impôts directs locaux et pour financer les dégrèvements et admissions en non-valeur.

Les tableaux ci-après montrent que, dans l'ensemble, les taux de retenu fixé par la loi ne couvrent que partiellement les frais réels liés au recouvrement et aux dégrèvements et admission en non-valeur des impositions locales. En effet, si le coût de gestion réel des impositions locales (moins de 2% du produit des impôts) est très inférieur au prélèvement de l'Etat au titre des recouvrements (4,4%), les frais de dégrèvements et admission en non valeur retenus par la puissance publique (1.720 millions d'euros) sont en revanche très inférieurs à leur coût réel (11.413 millions d'euros).

**COUT DE GESTION DES IMPOTS LOCAUX**

(en millions d'euros)

Impôts recouvrés par le trésor public <sup>(1)</sup>	Produit fiscal 2003	Frais d'assiette, de contrôle et de contentieux	Frais de recouvrement	Coût complet du recouvrement	Taux d'intervention en pourcentage	Frais d'assiette et de recouvrements au profit de l'État (4,4% du produit fiscal)
Taxe d'habitation .....	11.555	243	240			
Taxes foncières .....	19.378	229	193			
Taxe professionnelle <sup>(2)</sup> .....	18.247	178	57			
<b>TOTAL</b> .....	58.932	<b>651</b>	<b>490</b>	1.141	1,94%	2.593

(1) La totalité des indicateurs d'efficacité affichés ci-dessous prend appui sur le calcul des coûts complets, incluant les coûts directs, mais aussi la quote-part des coûts indirects (fonctions support), ventilés selon une logique analytique, ainsi que les autres éléments participant du coût complet d'une mission ou d'une activité (charges de pensions, immobilier domanial, charges de l'administration centrale). Cette option constitue un gage de comparabilité externe des indicateurs ainsi calculés.

Le taux d'intervention par impôt rapporte, pour ce qui concerne le Trésor public, le coût complet du recouvrement de chaque impôt au produit fiscal de l'impôt concerné durant l'année considérée. Cet indicateur illustre le coût de gestion du recouvrement des impôts locaux.

(2) L'évolution du taux d'intervention de la taxe professionnelle résulte d'une modification du périmètre de l'assiette du produit fiscal en 2002. Cela correspond au transfert d'une partie du recouvrement de cet impôt à la Direction des Grandes Entreprises (DGE), modifiant à due concurrence les taux d'intervention.

Source : D'après les données du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

	Coût réel 2003	Prélèvement au profit de l'Etat
Frais d'assiette et de recouvrement	1.141	2.593
Dégrèvements et admissions en non valeur	11.413	1.720
<b>TOTAL</b>	12.554	4.413

En 2004 et 2005 le compte devrait renouer avec sa tendance spontanée à enregistrer un déficit en fin de gestion. Le solde négatif, modeste à 62 puis 91 millions d'euros, résulterait :

– d'une part, du dynamisme des taux d'impositions locales depuis 2003 ;

**PREVISIONS D'EMISSIONS DES IMPOSITIONS LOCALES ENTRE 2003 ET 2005**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2004 à 2005 (en %)	2003 à 2004 (en %)
<b>Total</b> .....	58.707	61.186	63.901	4,4	4,2
Au titre des années antérieures	767	730	730	0,0	- 4,8
Au titre de l'année de référence	57.940	60.456	63.171	4,5	4,3
Dont taxe d'habitation .....	12.073	12.619	13.249	5,0	4,5
Dont taxe foncière sur les propriétés bâties .....	19.591	20.596	21.672	5,2	5,1
Dont taxe foncière sur les propriétés non bâties .....	1.166	1.195	1.229	2,8	2,5

Dont taxe professionnelle ...	24.870	25.807	26.782	3,8	3,8
-------------------------------	--------	--------	--------	-----	-----

– d’autre part, les ressources du compte sont évaluées en tenant compte du ralentissement de l’amélioration du recouvrement des impôts locaux. Après avoir progressé de 82% à 84% s’agissant des recouvrements de l’exercice courant et de 23,5% à 27,5% concernant les exercices antérieurs entre 1996 et 2001, les taux de recouvrement se sont depuis stabilisés.

*b) Les comptes de prêts*

- Les activités du **compte n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social »**, dont l’objet est désormais de retracer les prêts accordés aux entreprises en restructuration décidés dans le cadre du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), du CORRI et du CODEFI, permet de financer les prêts aux entreprises en restructuration. Le compte retrace en dépenses les prêts effectivement versés dans l’exercice et en recettes les remboursements en capital échus sur les prêts antérieurs. Compte tenu de l’utilisation rigoureuse de l’attribution de prêt depuis 1998, les remboursements en capital sont supérieurs aux dépenses. Le solde du compte constitue donc un produit net pour le budget général. Les sollicitations des entreprises en difficulté pour des soutiens publics restent cependant nombreuses. La capacité d’intervention en prêts est un outil de crédibilité essentiel dans l’approche de ces dossiers et permet, tout en s’inscrivant dans la logique de négociation, d’intervenir avec efficacité et économie. Dans le projet de loi de finances pour 2005, il est proposé l’ouverture d’un crédit de 5 millions d’euros, permettant un niveau optimal de provisions, compte-tenu des reports de crédits attendus. Ce montant permettra de maintenir la politique d’intervention du CIRI. Les périodes de conjoncture difficile, aussi bien 1993 qu’actuellement, ont démontré toute la pertinence d’une telle politique et le caractère minimal du montant retenu. L’évaluation retenue en matière de recette est identique à celle de la loi de finances initiale pour 2004, soit 18 millions d’euros.

- Le compte n° 903-07 « **Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l’Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social** » ouvert dans les écritures du Trésor par l’article 42 de la loi de finances pour 1977, comporte deux chapitres.

– Le chapitre 02 de ce compte retrace les **prêts du Trésor accordés à l’Agence française de développement (AFD)**, les remboursements assurés par l’Agence étant comptabilisés en recettes du compte. Les crédits ouverts sur le chapitre servent à reconstituer une provision constituée à l’agence centrale de comptabilité du Trésor, débitée par l’AFD pour chaque tirage de prêt. Ces prêts remplissent un triple rôle.

Tout d’abord, ils donnent les moyens à l’AFD de prêter aux pays bénéficiaires à des conditions favorables.

Ensuite, ils permettent d'augmenter les fonds propres de l'agence pour un coût budgétaire moindre pour l'Etat que celui qui résulterait du versement de subventions. Le caractère subordonné de ces prêts a été maintenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 (les prêts sont des prêts à 30 ans avec 10 ans de différé portant intérêts à 0,25%). En effet, l'AFD, établissement financier soumis à la loi bancaire, est dans l'obligation de se conformer à la réglementation prudentielle définie par la Commission bancaire, notamment les règles relatives au ratio de division de risques (qui plafonne l'encours d'un risque sur un seul débiteur à 25% des fonds propres). La réglementation bancaire autorisant, sous certaines conditions, la comptabilisation des prêts subordonnés en fonds propres (dans la limite de 50% des fonds propres de base), le maintien de la subordination de ces prêts lui permet de consolider ses fonds propres et de satisfaire les exigences prudentielles en matière de division des risques malgré la concentration importante de ses risques sur certains Etats (Maroc, Tunisie, Cameroun, notamment).

Enfin, ils assurent une ressource stable et pérenne pour l'AFD, qui ne dispose pas d'un accès au marché pour ses emprunts sur une durée aussi longue que celle de ces prêts.

Pour 2005, les recettes prévues (55 millions d'euros) sont fonction du profil d'amortissement (durée de 30 ans avec un différé de 10 ans) de l'encours des prêts du Trésor à l'AFD. Les crédits prévus (100 millions d'euros) reconduisent le montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2004. Ils sont conformes au niveau des décaissements constatés lors des exercices précédents et résultent d'engagements contractés par l'Agence.

– Le chapitre 03 est utilisé pour le **règlement des prêts aux Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement**, de petits équipements, produits semi-finis et matières premières d'origine française ou contribuer au financement de leurs plans de développement pour des opérations de développement économique et social dans des pays étrangers. Les décaissements sur ce compte sont comptabilisés au titre de l'aide publique au développement. Il est crédité des remboursements en capital obtenus sur les prêts aux Etats étrangers et sur les prêts à l'AFD. La réforme des protocoles financiers intervenue en 1998 a créé une réserve pays émergents (RPE) substituant une logique de projet à une logique par pays. Il n'y a donc plus d'enveloppe par pays définie *a priori*, et les décisions de financement sont prises par projet par le Ministre de l'économie, sur avis d'un comité interministériel présidé par la DREE.

L'aide se concentre désormais sur les pays émergents pour lesquels les enjeux sont d'abord commerciaux, tout en conservant un caractère d'aide au développement, et la liste est arrêtée chaque année par le Ministre de l'économie. Le but principal de la RPE est de soutenir les entreprises françaises dans leur stratégie à l'exportation sur les marchés porteurs, la contribution au développement du pays récipiendaire demeurant un motif de décision important, mais ne justifiant pas, à lui seul, la mise en place d'un financement. Pour 2005 les

prévisions de recettes en capital sont estimées à 392 millions d'euros, elles correspondent aux échéances des prêts octroyés au cours des années précédentes. La dépense prévue s'élève à 105 millions d'euros.

La liste des pays éligibles à la RPE devrait porter, comme en 2004, sur une quinzaine de pays émergents. La liste n'a pas encore été arrêtée. La liste des pays éligibles en 2004 est la suivante : Afrique du Sud, Algérie, Azerbaïdjan, Chine, Égypte, Indonésie, Kazakhstan, Maroc, Philippines, Serbie-Monténégro, Tunisie, Turquie, Vietnam. Six autres pays sont éligibles en cas de cofinancement (notamment avec un bailleur de fonds multilatéral (banque mondiale, banques régionales de développement...) : Bolivie, Colombie, Guatemala, Ouzbékistan, Pérou, Salvador.

• Le compte de prêts n° 903-17 « **Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation des dettes envers la France** » retrace l'exécution des accords de consolidation conclus avec les Gouvernements étrangers dans le cadre du Club de Paris.

Votre Rapporteur spécial rappelle que différentes remises de dette sont accordées aux pays en développement :

– **des remises de dettes bilatérales** portant sur les créances d'aide publique au développement qui ont pour conséquence de diminuer à la fois le nombre des pays concernés et le montant des refinancements par le compte spécial du Trésor n° 903-17. Ces annulations sont prises en charge par le chapitre 14-01, article 90, paragraphe 21 du Budget des Charges communes pour les prêts portés par l'ex-BFCE et par le chapitre 44-97, article 50, paragraphe 30 du Budget du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie pour les prêts de l'AFD ;

– **des remises de dettes accordées dans le cadre du Club de Paris** donnent lieu à un refinancement par le compte n° 903-17 (lors d'un accord antérieur) et à une indemnisation correspondant à la part annulée des établissements où sont logées les créances (AFD ; NATEXIS) par les chapitres 44-97 et 14-01 ou, pour la part annulée des prêts refinancés sur le compte n° 903-17, à une inscription aux découverts du Trésor, approuvée par le Parlement lors de la loi de règlement.

Ce compte est débité des versements opérés par le Gouvernement français et crédité des remboursements en capital effectués par les Gouvernements étrangers. Ses crédits sont limitatifs. Dépendantes des résultats des négociations bilatérales et multilatérales, ces opérations sont sujettes à une grande volatilité d'une année à l'autre et même au cours d'une même année. En outre, les opérations de refinancement du compte 903-17 dépendent de la signature d'accords en Club de Paris, puis d'accords bilatéraux qui font juridiquement foi. Le processus de négociation entre le pays créancier et le pays débiteur ne s'engage qu'après approbation par le Conseil d'administration du FMI du programme

d'ajustement structurel. Par conséquent, les retards dans le calendrier du FMI ont eu un impact direct sur le processus de signature des accords bilatéraux.

Pour 2004, les crédits de dépenses autorisés par la loi de finances ont été fixés à 1.088 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter le report de crédits non consommés en 2003 soit 411 millions d'euros. Au total, les crédits disponibles en 2004 atteignent 1.499 millions d'euros. Compte tenu des accords en cours de refinancement (Cameroun, République Démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Indonésie, Kirghizie, Sierra Leone) et des accords en préparation (Burundi, République du Congo, Équateur, Gabon, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Guyana, Îles Cook, Kenya, Madagascar, Malawi, Nicaragua, Niger, République Dominicaine, Rwanda, Sierra Leone, Tchad, et Yémen), les dépenses devraient s'élever à 1.389 millions d'euros.

Les recettes correspondantes devraient atteindre à 885 millions d'euros en 2004. Au 31 juillet 2004, la consommation atteignait 35 millions d'euros, et les recettes s'élevaient à 77 millions d'euros.

Les refinancements à venir sur l'exercice 2005 devraient s'élever à 729 millions d'euros. Ils concernent notamment les refinancements des accords bilatéraux déjà conclus avec les pays visés ci-dessus, la période de consolidation couvrant parfois deux, voire trois ans. Par ailleurs, de nouveaux accords bilatéraux devraient être conclus en 2005. Il pourrait s'agir, entre autres, de l'Angola et du Soudan. Compte tenu de l'exécution de 2004, un report de crédits de 110 millions d'euros est possible, diminuant d'autant les crédits à inscrire dans le projet de loi de finances pour 2005 qui s'élèvent à 619 millions d'euros.

Les recettes prévues sur ce compte en 2005 sont estimées à 597 millions d'euros. Compte tenu du niveau de dépenses, la charge nette du compte s'établirait à 22 millions d'euros.

## 2.- Les comptes d'opérations monétaires

Les comptes d'opérations monétaires retracent des opérations dont la spécificité est très marquée. Le Gouvernement n'en ayant qu'une maîtrise relative, aucune prévision n'est réalisée en loi de finances initiale, à l'exception du compte d'émission des monnaies métalliques. Pour leur gestion et leur suivi, la Banque de France joue un rôle essentiel tandis que le comptable n'assure qu'un rôle de caissier, constatant les opérations dans ses écritures.

- Le **compte (n° 906-04) d'émission des monnaies métalliques** a pour objet de retracer les opérations auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait de ces monnaies. Il est crédité de la valeur nominale des pièces émises et du produit de la vente des pièces démonétisées. Il est débité de la valeur nominale des pièces retirées de la circulation et du montant des sommes versées à l'administration des monnaies et médailles en règlement des dépenses de fabrication. Le solde lié au passage à l'euro est donc égal à la différence entre la remontée des pièces en

francs majorée des coûts induits par le changement et la valeur des nouvelles pièces mises en circulation.

Les prévisions pour 2005 du solde du compte ont été arrêtées à 105 millions d'euros. Elles reposent sur les hypothèses suivantes :

– le programme de frappe a été fixé à 565 millions de pièces, selon la répartition et le coût de fabrication décrits ci-dessous :

	Nombre de pièces (en millions)	Coût unitaire	Total (en millions d'euros)
2 euros.....	–	–	–
1 euro .....	–	–	–
0,5 euro .....	–	–	–
0,20 euro .....	–	–	–
0,10 euro .....	45	0,073	3,28
0,05 euro .....	20	0,057	1,14
0,02 euro .....	260	0,052	13,52
0,01 euro .....	240	0,045	10,8
<b>Total .....</b>	<b>565</b>	<b>–</b>	<b>28,75</b>

Ce total, en baisse par rapport à 2002, 2003 et 2004 reste, en volume, dans la moyenne des frappes de pièces en francs. Il demeure centré sur les pièces de faible valeur faciale, qui font l'objet d'une forte demande depuis le passage à l'euro, en France comme dans d'autres pays de l'Union européenne. En outre, la Banque de France a retenu comme hypothèses pour bâtir ce programme une confirmation de la baisse de la demande de pièces constatée au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2004 par rapport au 1<sup>er</sup> trimestre 2003 (baisse moyenne de 20,5% en volume sur l'ensemble des coupures), une moindre thésaurisation pour les pièces de 1 à 10 centimes (diminution moyenne de 5%) et une préservation d'un stock de pièces égal à 2,5 mois de sorties brutes constatées au cours des 12 derniers mois.

Le coût du programme de frappe s'élève par conséquent à 28,75 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial remarque à cet égard que la mise en place de la comptabilité analytique à la direction des monnaies et médailles a permis de mieux évaluer les coûts complets de fabrication des pièces, conduisant à une hausse très significative des prix de cession des pièces (estimée à 60% en 2005 par rapport à 2004) :

– la variation nette de la circulation monétaire est évaluée à 215 millions d'euros au regard de la moyenne hebdomadaire des flux constatés, en avril 2004 sur les 52 dernières semaines ;

– les retours résiduels de francs sont estimés à 10 millions d'euros. Il faut d'ailleurs remarquer que cette estimation s'avère très difficile, 2005 étant la dernière année où l'échange de pièces est possible avec la date limite de retour des pièces fixée au 17 février ;

– le produit de la vente des métaux provenant des pièces en francs est anticipé à 2 millions d'euros. Le volume des pièces restant à céder devrait être vendu en 2004 et seul un appel d'offres pourrait être nécessaire après la date limite d'échange du 17 février 2005.

• L'activité du **compte n° 906-01 « Pertes et bénéfices de change »** se résume depuis 1998 :

– à la prise en compte des intérêts résultant du dépôt à la Banque de France de ses disponibilités en euros, disponibilités de surcroît stables puisqu'elles correspondent à sa dotation initiale d'environ 10,5 millions d'euros ;

– à la constatation des écarts de change entre les taux réels et les taux de chancellerie, dans les écritures de l'Agence comptable centrale du Trésor, de la Trésorerie générale pour l'étranger et l'Agence comptable des services industriels de l'armement. En 2003, ces opérations usuelles se sont traduites par un gain de change de 4 millions d'euros ;

– à la mise en jeu de la garantie de change accordée par l'Etat français aux avoirs déposés en compte d'opérations à la Banque de France par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest et la Banque centrale des Comores.

• Le **compte n° 906-05 « Opérations avec le Fonds monétaire international »** retrace pour sa part l'incidence budgétaire des relations financières avec le FMI (souscription des quotes-parts, octroi ou remboursement de prêts au FMI, participation aux opérations afférentes aux droits de tirage spéciaux). Le solde du compte correspond ainsi au niveau et à la qualité de la créance de la France vis-à-vis du FMI. Les opérations sont parfaitement neutres, le FMI ayant l'obligation statutaire d'affecter la totalité de la créance que la France détient sur lui en bons du Trésor sans intérêt. En 2003, le compte a dégagé un excédent de 1.093 millions d'euros.



## LES ENTREPRISES PUBLIQUES

L'année 2004 constitue une étape décisive dans la **rénovation des méthodes et des structures de l'Etat actionnaire**.

La dégradation financière sans précédent de certaines grandes entreprises publiques en 2002 avait motivé l'engagement d'une réflexion approfondie sur la façon dont l'Etat gère ses participations. Au terme d'auditions minutieuses de dirigeants d'entreprises publiques, de responsables de la politique de l'Etat actionnaire et de personnalités qualifiées, la Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques <sup>(1)</sup>, créée le 12 janvier 2003 par l'Assemblée nationale, a rendu un constat clair.

Il lui est en effet apparu que le **modèle français des entreprises publiques**, hérité de la guerre et de la Libération, **ne répondait plus aux exigences de la concurrence**, condition du progrès et de la compétitivité de notre économie, mais aussi de la pérennité et de la qualité du service public.

L'ouverture à la concurrence apporte en effet un encouragement salutaire à la modernisation des entreprises publiques, les engageant à rechercher tous les moyens de la compétitivité et à se lancer à la conquête de marchés extérieurs pour compenser leurs inévitables pertes de marché en France liées à la suppression progressive de leur monopole. Or, ces entreprises n'ont pas toujours su se doter des moyens humains, techniques et financiers nécessaires au succès de cette « révolution » de la compétitivité. En outre, leur gouvernance ne s'est pas adaptée assez vite à ce nouvel environnement : insuffisante association du conseil d'administration aux décisions stratégiques, suivi lacunaire des risques, contrôles internes perfectibles, règles de prise de décision confuses... furent autant de défaillances que la Commission d'enquête fut contrainte de dénoncer.

Dans l'économie de marché, ces carences engagent principalement, en dernière analyse, la responsabilité de ceux qui assument les conséquences financières des risques pris, c'est-à-dire les actionnaires. S'agissant des entreprises publiques, la Commission a montré que l'actionnaire Etat n'avait pas su s'adapter assez vite au nouveau contexte concurrentiel.

Pour que la gouvernance des entreprises publiques insérées dans la concurrence s'exerce dans de bonne condition, **il est en effet essentiel que l'Etat puisse pleinement tenir son rôle d'actionnaire majoritaire**, ce qui implique à la fois que l'entreprise adopte des relations transparentes et confiantes avec lui et que lui-même et ses représentants s'adaptent à cette situation nouvelle en sortant du rôle traditionnel d'exercice de la tutelle.

---

(1) Rapport n° 1004 du 15 juillet 2003. Président : M. Philippe Douste-Blazy ; Rapporteur : M. Michel Diefenbacher.

Votre Rapporteur spécial remarquait, dans le rapport de la Commission d'enquête précité, que « *le contrôle de l'État n'échappe pas aux maux qui affectent si souvent l'action publique : il est lourd, déresponsabilisant et souvent inefficace* ». Une situation paradoxale faisait ainsi souvent converger le maintien de procédures de tutelle tatillonnes héritées des années 50 et l'absence de contrôle efficace et cohérent sur les principales décisions stratégiques pour diluer l'autorité d'un État actionnaire empêtré dans un suivi quotidien d'actes de gestion relevant normalement de la direction interne de l'entreprise. Votre Rapporteur spécial en concluait ainsi que « *le contrôle de l'État est le plus souvent inadapté car il ne porte pas sur ce qui relève de lui* ».

La Commission d'enquête a par conséquent proposé un dispositif complet et cohérent de réforme de la gouvernance des entreprises publiques, articulé autour de trois axes :

– **mieux responsabiliser les entreprises publiques**, en assurant un suivi régulier des performances des présidents à partir d'objectifs stratégiques clairement déterminés et en favorisant l'émergence de réels contre-pouvoirs au sein des entreprises, *via* le renforcement des pouvoirs, de la responsabilité et de l'efficacité des conseils d'administration et le développement de comités spécialisés aux compétences élargies ;

– **recentrer l'État sur sa mission d'actionnaire**, en le dotant d'une structure nouvelle, apte à incarner avec efficacité et autorité le rôle d'actionnaire majoritaire, en s'assurant qu'il parle d'une seule voix après avoir coordonné au préalable les divers intérêts de la puissance publique, et en substituant à des procédures de contrôle désuètes un nouveau mode de relations plus conforme à l'environnement concurrentiel dans lequel s'intègrent de plus en plus les entreprises publiques ;

– **donner aux entreprises les moyens de leur compétitivité**, en leur confiant une réelle autonomie pour les actes qui relèvent de la gestion quotidienne, en particulier les décisions relatives aux salaires ou aux investissements, en adaptant leur statut aux exigences de la concurrence, en levant certains hypothèques qui compromettent gravement leur équilibre financier à moyen terme, en particulier celle des charges de retraite, et en trouvant les mécanismes d'une juste et efficace compensation des charges de service public qu'elles ont pour vocation d'assumer.

C'est avec satisfaction que votre Rapporteur spécial constate que, dans chacune des pistes explorées par la Commission d'enquête, des progrès importants ont été accomplis en 2004.

**RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE  
SUR LA GESTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES (JUILLET 2003)**

*Les présidents*

1. **Conserver le pouvoir de nomination du gouvernement** tout en associant l'Agence des participations de l'Etat à la définition des compétences requises.
2. Procéder à **l'audition des présidents** des grandes entreprises publiques, dès leur nomination, puis chaque année, **par les commissions compétentes du Parlement**.
3. **Rapprocher le niveau de rémunération** des dirigeants de celui pratiqué dans les entreprises comparables du secteur **privé**.
4. Assurer, à travers l'Agence, un **suivi régulier** des performances des entreprises et mettre en place des **entretiens périodiques** entre les présidents et les ministres de tutelle.

*Les conseils d'administration*

5. **Limiter à 15 au maximum le nombre des administrateurs**, en conservant dans l'immédiat le principe du tripartisme, mais envisager à terme un **alignement sur le droit commun des sociétés commerciales**.
6. **Uniformiser le statut des administrateurs**, en supprimant le principe de l'atténuation de la responsabilité civile des administrateurs représentant les salariés **et prévoir leur rémunération**, à l'exception des représentants de l'Etat, de façon à accroître leur indépendance et leur responsabilité.
7. Doter tous les conseils d'administration d'un **règlement intérieur détaillé** déterminant les décisions soumises à leur approbation préalable.
8. Généraliser les **comités de la stratégie** et élargir leurs compétences **à l'instruction des projets d'acquisitions**.
9. Donner aux **comités d'audit** la possibilité de recourir de manière autonome à une expertise extérieure et élargir leurs compétences **à la gestion des risques** de l'entreprise.
10. Charger l'Agence de proposer au Gouvernement **une liste de personnalités qualifiées** et de favoriser la présence d'**administrateurs indépendants** au sein des conseils.
11. Instituer **des comités de gouvernement d'entreprise** et procéder à une évaluation régulière des travaux des conseils.

*Les outils de gestion et d'analyse*

12. Généraliser le **statut de société anonyme** pour toutes les entreprises opérant dans le champ concurrentiel.
13. Instituer un **contrôle de la qualité des instruments de gestion** (comptabilité analytique, engagements hors bilan...) par l'Agence des participations qui en fera état dans le rapport annuel qu'elle soumettra au Parlement.
14. Conditionner l'agrément de l'Etat à tout projet significatif de croissance externe à l'adoption d'une **cartographie détaillée des risques**.
15. Aligner les **rapports financiers** des principaux groupes publics sur les normes imposées aux entreprises cotées.

*Les missions de service public*

16. Instituer des **contrats de service public** définissant très précisément le contenu, le coût et la compensation financière des missions de service public.

17. Prévoir des **systèmes d'intéressement** en fonction des résultats atteints par l'entreprise par rapport à des **indicateurs de performance et de qualité de service**, fixés dans le contrat de service public.

*L'Agence des participations de l'Etat*

18. Confier à l'Agence la responsabilité de **définir et codifier les informations** que chaque entreprise devra lui fournir de manière régulière, ainsi que **des règles précises de délais et de saisine préalable** à tout investissement de croissance externe.

19. Confier au représentant de l'Agence le rôle de **chef de file** au sein des conseils d'administration.

20. Créer un **Comité interministériel d'orientation de la stratégie des entreprises publiques** dont le secrétariat serait assuré par l'Agence.

21. Prévoir une **audition annuelle du directeur de l'Agence** par les commissions des finances des assemblées.

*La représentation de l'Etat au sein des conseils*

22. Prévoir l'envoi d'une « **lettre de mission** » signée par le ministre de l'économie et le ministère de tutelle technique à chaque administrateur nouvellement nommé.

23. **Limiter à trois le nombre maximum de mandats** des administrateurs dans les grandes entreprises publiques.

24. Généraliser les « **préconseils** » entre les représentants de l'Etat et leur donner des instructions précises résultant notamment des arbitrages interministériels avant chaque réunion des conseils.

25. Assurer un **suivi régulier** des représentants de l'Etat et confier à l'Agence le soin de conduire des actions régulières de formation à leur intention.

*Les contrôles*

26. Définir un « **cadre de mission** » entre l'Etat et le dirigeant de l'entreprise précisant clairement la stratégie économique et financière et fixant notamment des **indicateurs de performance** et des **seuils d'alerte**. En confier le suivi régulier à l'Agence.

27. **Supprimer la CICS, le CIES et les fonctions de commissaire du gouvernement et de contrôleur d'Etat.**

## I.- LE RENFORCEMENT DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

### A.- LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS, STRUCTURE APTE A INCARNER L'AUTORITE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

Le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 a créé **l'agence des participations de l'État**, service à compétence nationale chargé d'« *exercer, en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État, la mission de l'État actionnaire* ». Afin de maintenir un lien fort avec l'administration centrale, l'agence est placée auprès du directeur du Trésor, qui propose au Ministre la nomination de son directeur général.

Votre Rapporteur spécial constate que ses caractéristiques répondent bien aux nécessités de renouvellement de l'action de l'État actionnaire.

Ce renouvellement nécessaire revêt deux dimensions : **renforcer l'autorité de l'État dans son rôle d'actionnaire**, c'est-à-dire veiller à ce que les préoccupations de rentabilité soient toujours prises en compte dans l'élaboration de ses décisions, que les entreprises disposent d'interlocuteurs stables et uniques alignant leur niveau d'étude et de réflexion sur celui des dirigeants d'entreprises de toute dimension pour éviter les contournements dont ont pu user dans le passé certains présidents d'entreprises publiques ; mais aussi **assurer la cohérence de la position de l'État**, ce qui suppose que des procédures claires et efficaces lui permettent d'arbitrer, en préalable à toute décision, entre ses divers rôles (aménagement du territoire, politique industrielle, politique sociale, etc.).

- S'agissant de l'émergence d'une fonction d'État actionnaire identifiée et efficace, votre Rapporteur spécial rappelle qu'il avait dû regretter **l'inadéquation des moyens humains et financiers de l'ancien service des participations de l'État** aux défis actuels de la politique patrimoniale de l'État actionnaire, en particulier dans le contexte de l'expansion internationale des grands opérateurs publics : effectifs insuffisants, « *turn-over* » élevé, et souvent manque d'autorité et d'expériences de personnes contrôlant un périmètre très vaste d'entreprises... nuisaient à la pleine autorité de l'actionnaire majoritaire.

Afin de remédier à ces défaillances, les effectifs et l'expérience de l'ancien service des participations de l'État ont été renforcés dans l'agence. 43 cadres (plus 4 recrutements à effectuer) y travaillaient au 1<sup>er</sup> octobre 2004, contre 33 un an plus tôt. Le recours à l'expertise privé a de même été fortement encouragé puisque parmi ces cadres, 11 sont contractuels. En outre, une division plus fonctionnelle, et plus proche des pratiques du privé, a présidé à la répartition des tâches au sein de l'agence. En particulier, des expertises transversales (création du pôle audit comptabilité, du pôle finance et du pôle juridique) ont été mises en place.

**EFFECTIFS DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS**

	<b>Septembre 2003</b>	<b>Septembre 2004</b>
Cadres	33	41
Non cadres	12	18
<b>Effectif total</b>	<b>45</b>	<b>59</b>
Recrutements à réaliser	–	4
Originaires du service des participations	45	32
Contractuels	3	11
Moyenne d'âge	40 ans	39 ans
Effectif masculin	26	34
Effectif féminin	19	25

**MOYENS FINANCIERS DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS**

(en millions d'euros)

	<b>2004</b>	<b>Prévisions 2005</b>
Rémunérations (brut salarié)	3,5	3,7
Crédits d'études	4	4,3
Moyens de fonctionnement	0,8	0,6
<b>Total <sup>(a)</sup></b>	<b>8,3</b>	<b>8,6</b>

(a) A ces masses s'ajoutent les coûts d'installation et de fonctionnement de l'agence mutualisés au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que les commissions perçues par les banques conseils de l'Etat qui sont prélevées directement sur le produit des opérations financières réalisées.

**ACTIVITE DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Participation aux conseils d'administration</b>		
Nombre de CA de sociétés	61	51
Nombre de comités d'audit de sociétés	26	28
Nombre de séances (CA et comité d'audit) auxquelles a participé un membre de l'APE	300	380
<b>Instruction de dossiers</b>		
Notes d'information ou de proposition d'action et demandes d'instruction au ministre	1.053	878
Nombre de séances du comité de sélection des conseils de l'Etat	4	11
Nombre de marchés d'études et de contrats de prestation de service en cours		30
Dossiers de respiration	19	32

En outre, l'autorité de l'agence devrait permettre de donner toute leur place aux préoccupations de rentabilité qui doivent jouer un rôle décisif dans la prise de décision. Conformément aux recommandations de la Commission d'enquête, le décret constitutif de l'APE précise :

– que **l'agence a pour mission de s'assurer de la cohérence des positions des représentants de l'Etat** (rôle de « **chef de file** »), bien que votre Rapporteur spécial regrette que cette prérogative soit partagée avec le commissaire du Gouvernement dans l'entreprise lorsqu'il existe ; elle représente par ailleurs l'État aux assemblées d'actionnaire ;

– qu'elle met en œuvre l'ensemble des opérations financières et capitalistiques concernant les entreprises publiques, et qu'elle examine, « *en liaison avec les ministères intéressés* », les principaux programmes d'investissement et de financement des entreprises publiques, ainsi que tous les projets d'acquisition ou de cession, d'accord commercial ou de coopération et de recherche et développement ;

– qu'elle évalue régulièrement « *la gestion mise en œuvre par les dirigeants d'entreprises publiques* », rôle nouveau susceptible de remédier à une carence traditionnelle du contrôle de l'État et de conférer une plus forte autorité à l'agence.

• Afin d'assurer d'autre part la **coordination des divers intérêts, parfois contradictoires, de la puissance publique**, le Gouvernement a retenu, de façon cependant partielle, la proposition de la Commission d'enquête de créer un comité interministériel d'orientation de la stratégie des entreprises publiques. L'article 3 du décret du 9 septembre 2004 précité institue en effet un « **comité de direction de l'État actionnaire** », chargé de déterminer « *le cadre général d'évolution du secteur public, ses principes de gouvernance et de contrôle dans lesquels s'inscrit l'action de l'agence* ». Ce comité réunit les ministres – ou leurs représentants – dits « techniques » et le ministre de l'économie et des finances. Il peut être saisi par chacun de ses membres et ceux du comité de direction de l'agence. Deux éléments importants montrent d'ailleurs que ce comité devrait donner toute leur place aux préoccupations de l'État actionnaire : il est présidé par le ministre chargé de l'économie, et son secrétariat est assuré par l'agence.

## B.– DES INSTRUMENTS PLUS ADAPTES A UN EXERCICE EFFICACE DE LA FONCTION D'ACTIONNAIRE

L'agence des participations de l'Etat s'est engagée depuis le début de l'année dans la réalisation de trois grands chantiers, qui sont autant de conditions de l'efficacité de sa mission d'actionnaire.

## 1.– La définition d'une charte des relations entre l'État et les entreprises publiques

L'essentiel est tout d'abord de jeter les bases de **relations confiantes et pleinement transparentes entre les entreprises publiques et l'État**. La Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques avait montré combien la marge de progrès était importante en la matière : l'information des représentants de l'État (et plus généralement des membres des conseils d'administration des entreprises publiques) se réduisait trop souvent à des documents sommaires, envoyés quelques jours voire quelques heures seulement avant l'adoption de décision d'enjeu pourtant décisif ; les services concernés éprouvaient parfois les plus grandes difficultés à se procurer auprès des entreprises des informations essentielles, etc. Un audit réalisé par l'agence au printemps dernier sur les procédures de *reporting* mises en place avec les 50 entreprises publiques contrôlées par l'APE a d'ailleurs confirmé ces carences : il a montré que seulement une entreprise sur deux transmet actuellement à l'État un tableau de bord permettant le suivi régulier de son activité, certaines grandes entreprises ne fournissant toujours pas tous les éléments nécessaires pour permettre un suivi efficace ; seulement trois entreprises transmettent à l'APE un document assurant un suivi quasi-continu de l'entreprise en dehors de la tenue des conseils d'administration.

L'agence a par conséquent défini une « charte des relations avec les entreprises publiques », présentée par le ministre d'État chargé de l'économie, des finances et de l'industrie au Conseil des ministres du 21 juillet 2004, codifiant les règles de bonnes pratiques portant sur le fonctionnement des organes sociaux des entreprises et sur les modalités des relations entre l'État actionnaire et les entreprises publiques.

- S'inspirant des meilleures pratiques du privé, cette charte repose sur la conviction, partagée par votre Rapporteur spécial, que **les lieux centraux du contrôle stratégique, au sens anglo-saxon de « maîtrise » des risques, des entreprises sont désormais les organes sociaux** qui doivent par conséquent disposer d'une autorité incontestable.

L'agence aura ainsi pour mission de veiller à ce que le **conseil d'administration « valide la stratégie de l'entreprise et veille à sa mise en œuvre »**, ce qui implique notamment que l'entreprise lui soumette « *un plan stratégique pluriannuel, actualisé chaque année, comportant notamment une analyse du positionnement par rapport à ses principaux concurrents, une projection des investissements nets, ainsi qu'un plan d'affaires argumenté, comportant, le cas échéant, un tableau prévisionnel des commandes* ». De façon à assurer la pleine information du conseil, la charte précise que la présentation et le suivi du plan stratégique doivent être menés en trois temps : dans un premier conseil, un débat d'orientation arrête les grands choix stratégiques de l'entreprise sur la base d'éléments précis transmis préalablement au conseil par la direction générale de l'entreprise ; puis, un conseil ultérieur valide le plan stratégique



détaillé de l'entreprise ; enfin, l'entreprise présente régulièrement au conseil une analyse de la mise en œuvre de la stratégie, en particulier lors de la présentation du budget annuel.

En outre, conformément aux recommandations de la Commission d'enquête, la charte précise que le fonctionnement du conseil d'administration doit être régi par un règlement intérieur, précisant notamment les caractéristiques des opérations qui doivent recueillir l'approbation préalable du conseil (opérations extérieures d'acquisition et de cession, opérations significatives hors plan stratégique, opérations de croissance interne et de restructuration), les éléments qui doivent faire l'objet d'un *reporting* régulier au conseil (situation financière, situation de trésorerie, engagements de la société, suivi des opérations stratégiques) et les conditions dans lesquelles le conseil est informé de l'évolution des filiales (stratégie, budget, opérations principales).

La charte traite aussi d'un élément décisif pour la qualité des délibérations et des décisions du conseil : le **fonctionnement des comités spécialisés**. Au-delà de la définition de quelques règles de bon sens – dont l'expérience a malheureusement montré que le rappel n'est pas superflu – comme l'obligation de réunir ces comités au moins trois jours avant la réunion du Conseil ou celle faite à la direction de transmettre au moins 5 jours à l'avance les documents préparatoires de façon à assurer une information suffisante des membres de ce dernier, la charte innove en consacrant le rôle décisif du comité d'audit, dont votre Rapporteur spécial avait souligné la place centrale dans le contrôle de la direction :

– un **comité d'audit doit obligatoirement être institué** dans toutes les entreprises à participation publique ;

– sa compétence doit être élargie, au-delà de l'examen des comptes et des rapports de gestion, au contrôle des méthodes d'audit mises en œuvre par la direction, et surtout à l'**analyse des risques d'engagement hors bilan significatifs**. Il doit par conséquent être le destinataire des rapports d'audit interne.

Conformément aux recommandations de la Commission d'enquête, un **comité stratégique** est aussi institué dans les entreprises à participation publique, afin de préparer la discussion au conseil du plan stratégique pluriannuel de délibérer des modalités de réalisation des opérations stratégiques de l'entreprise et de ses filiales.

• S'agissant des **relations entre les entreprises et l'agence des participations**, la charte prévoit que l'État puisse disposer de la plénitude de ses prérogatives d'actionnaire. Les entreprises devront ainsi **transmettre mensuellement aux administrateurs issus de l'APE un tableau de bord** contenant les principaux indicateurs financiers et le cas échéant des indicateurs qualitatifs représentatifs de l'activité et de la vie de l'entreprise, inspirés du *reporting* interne destiné au comité exécutif. Par ailleurs, à échéance régulière et au minimum une fois par an, la direction générale de l'entreprise devra rencontrer

des membres de l'agence afin de leur présenter les principales évolutions de l'entreprise et ses perspectives stratégiques. Votre Rapporteur spécial constate avec satisfaction que des dispositions précises et spécifiques sont introduites dans la charte pour remédier aux principales défaillances constatées dans le passé dans les relations entre l'État et les entreprises :

– les investissements exceptionnels et les opérations de croissance externe devront faire l'objet d'une présentation approfondie « *suffisamment en amont* » de la procédure de validation ;

– des correspondants chargés d'être les principaux points de contacts réguliers des différents interlocuteurs de l'APE seront désignés par les directions des entreprises, qui devront en outre proposer à ces derniers un programme régulier de rencontres avec les responsables des branches d'activité ;

– il est clairement rappelé que « *les opérations sur le capital de l'entreprise relèvent de la responsabilité de l'actionnaire* » ce qui suppose le respect de règles particulières de procédure permettant d'éviter à l'avenir tout contournement de l'État ou de ses services dans l'adoption de décisions essentielles à la vie de l'entreprise.

Votre Rapporteur spécial constate cependant que les règles ne valent qu'en fonction de leur application : il veillera donc attentivement à ce que l'ensemble des procédures définies par la Charte soient suivies avec rigueur par les entreprises publiques, et présentera régulièrement une évaluation des progrès accomplis en la matière.

## 2.– Une meilleure formation des représentants de l'État dans les organes sociaux des entreprises

L'agence s'est en outre attachée à mieux associer les divers représentants de l'État dans les organes sociaux des entreprises (représentants des ministres techniques, personnalités qualifiées nommées par l'État, etc.) à l'objectif de l'amélioration de la gouvernance et de meilleure prise en compte des objectifs de rentabilité et de compétitivité.

A cette fin, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a confié à l'Institut français des administrateurs présidé par M. Daniel Lebègue la conception et la diffusion de formations des représentants de l'État. Les objectifs de cette formation seront de préciser leur responsabilité personnelle et fonctionnelle, de constituer un référentiel juridique, financier et comptable commun pour tous les administrateurs et leurs collaborateurs et de développer des formations spécifiques sur des thèmes particuliers (analyse stratégique, méthodes d'évaluation, normes comptables, comptes combinés, environnement européen, etc.).

**ACTIONS DE FORMATION A L'INTENTION DES REPRESENTANTS DE L'ETAT**

	<b>2003</b>	<b>2004</b> <b>(au 1<sup>er</sup> septembre)</b>
Nombre de journées de formation spécifique pour les administrateurs représentant l'Etat	3	4
Nombre de participants à cette formation	30	54

**3.- De nouveaux instruments comptables**

Afin que l'État mesure mieux la valeur réelle de son patrimoine économique que constituent ses participations financières et qu'il soit en mesure de cerner avec précision l'étendue de son exposition aux risques que portent les entreprises publiques, l'article 142 de la loi n° 2001-415 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques, modifié par l'article 137 de la loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 de sécurité financière, a disposé que les participations publiques doivent faire l'objet d'une présentation comptable unifiée.

L'agence a par conséquent établi pour l'exercice 2003 une ébauche de « **comptes combinés** » incluant les participations les plus significatives (hors la Caisse des dépôts et consignations) contrôlées par l'État.

Les comptes combinés sont différents – et moins significatifs – que les comptes consolidés usuels, principalement pour trois raisons : tout d'abord, ils ne séparent pas la part, dans le bilan des entreprises, qui correspond aux participations de l'Etat de celle liée aux intérêts minoritaires, l'ensemble des capitaux propres et des dettes des entreprises étant comptabilisés quelque soit la part détenue par l'Etat <sup>(1)</sup> ; ils ne traitent pas des écarts d'acquisitions résultant pour l'Etat de la dépréciation de la valeur boursière des entreprises publiques de premier rang (mais ils reprennent bien les écarts d'acquisition constatés par ces dernières pour leurs filiales) ; ils ne consolident pas l'ensemble des flux entre entreprises publiques (par exemple les dépenses d'électricité ou de téléphone payées par certaines aux grands opérateurs nationaux).

Ces réserves posées, la méthodologie retenue permet cependant de présenter une première approximation des « comptes d'ensemble » de l'État actionnaire, résumés dans les tableaux ci-dessous.

---

*(1) Une intégration proportionnelle a cependant été retenue pour EADS (dont les administrations publiques détiennent 15%) et Thalès (31%).*

**BILAN DES COMPTES COMBINES DES PARTICIPATIONS FINANCIERES DE L'ETAT**

(en millions d'euros)

Actif			Passif		
	2002	2003		2002	2003
Actifs immobilisés :	385.290	380.368	Capitaux propres :	35.303	48.255
– écarts d'acquisition	40.633	37.193	– capitaux propres part du Groupe	21.628	38.552
– licences, marqués, parts de marché	20.770	18.626	– intérêts minoritaires	13.675	9.703
– immobilisations corporelles	267.545	268.674	Autres fonds propres (contre-valeur des biens mis en concession notamment) :	31.141	36.222
– immobilisations financières	55.564	54.900			
Actifs circulants :	135.068	148.963	Provisions pour risques et charges :	99.269	93.664
– stocks	19.754	18.661	Emprunts et dettes financières :	211.342	197.257
– créances d'exploitation	66.419	64.172	Dettes d'exploitations :	108.039	119.965
– créances diverses	10.951	11.467	Dettes diverses et comptes de régularisation :	35.264	33.968
– impôts différés actifs	6.343	11.154			
– valeurs mobilières de placement	15.182	24.466			
– disponibilités	16.419	19.043			
<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>520.358</b>	<b>529.331</b>	<b>TOTAL PASSIF</b>	<b>520.358</b>	<b>529.331</b>

**COMPTES COMBINES DE RESULTAT POUR 2003**

chiffre d'affaires	199.273
autres produits d'exploitation	17.348
charges de personnels	– 61.205
autres charges d'exploitation	– 103.571
dotations aux amortissements et provisions d'exploitation	– 29.343
<b>– résultat d'exploitation</b>	<b>22.502</b>
– résultat financier	– 11.478
= résultat courant	11.024
– résultat exceptionnel	– 1.473
– impôt sur les bénéfices (exigibles moins différés)	– 750
= résultat net des sociétés intégrées	8.801
– amortissement des écarts d'acquisition	– 4.154
<b>Résultat net part du groupe</b>	<b>3.896</b>

## II.– UNE POLITIQUE D’ACTIONNAIRE CENTREE SUR L’OBJECTIF DE COMPETITIVITE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

La politique de l’État actionnaire suivie par la majorité répond à des principes clairs : de manière générale, il est considéré que **la puissance publique a vocation à se retirer du secteur concurrentiel sauf lorsque les intérêts stratégiques sont en jeu**. Pour que ce retrait soit le plus rentable possible pour l’État, donc pour tous les contribuables, qu’il garantisse le maintien de service public de qualité et assure la pérennité de nos entreprises et leur compétitivité, les projets d’ouverture de capital ou de privatisation sont analysés avec **pragmatisme, au cas par cas, en tenant compte de l’intérêt des entreprises**, de leurs perspectives d’alliances et de développement et de l’intérêt patrimonial de l’Etat.

### A.– DONNER AUX ENTREPRISES PUBLIQUES LES MOYENS DE LEUR COMPETITIVITE

#### 1.– Adapter leur statut au nouvel environnement concurrentiel

Le **choix de la concurrence**, clef de la croissance et garantie du maintien d’un service public optimal au coût le plus efficient pour la collectivité, rend plus nécessaire que jamais de donner aux entreprises les moyens, en particuliers statutaires, de faire face dans de bonnes conditions à l’ouverture de leurs marchés auparavant protégés.

Votre Rapporteur spécial rappelle que **deux conditions** décisives sont les préalables à l’adaptation de nos entreprises publiques à la concurrence. D’une part, il faut qu’elles disposent la **capacité de nouer les alliances**, de **procéder aux acquisitions nécessaires et d’étendre leurs activités** aux marchés les plus prometteurs afin de conserver une part déterminante de leurs parts de marché en France et de compenser les inévitables conséquences financières de la fin de leur monopole par des stratégies ambitieuses et contrôlées d’expansion internationale. D’autre part, ces stratégies ambitieuses réclamant des moyens financiers considérables, et l’État actionnaire étant limité dans ses capacités de dotations en capital par la situation des finances publiques et les règles communautaires encadrant les aides publiques, il est nécessaire qu’elles puissent **trouver ces moyens là où ils sont abondants, c’est-à-dire sur les marchés financiers**.

- A cet égard, des progrès décisifs ont été accomplis en 2004, permettant d’installer nos grands opérateurs nationaux que sont EDF et GDF, La Poste et Air France sur les rails de la modernisation.

- La **loi relative au service public de l’électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières du 9 août 2004** a adapté le secteur de l’électricité et du gaz au nouveau contexte résultant de l’ouverture progressive du marché à la concurrence : 70% du marché au 1<sup>er</sup> juillet 2004, puis 100% au

1<sup>er</sup> juillet 2007. Elle donne en effet aux entreprises le socle d'organisation interne nécessaire pour garantir un haut niveau de service et un accès des tiers, transparent et non discriminatoire, aux réseaux de transport et de distribution, ainsi que le prévoient les directives européennes concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel. Ces évolutions permettront à EDF et GDF de lutter à armes égales avec leurs concurrents européens et aux distributeurs non nationalisés de se regrouper, de développer et de diversifier leurs activités de commercialisation, tant sur le territoire français qu'à l'étranger et tout particulièrement sur le marché intérieur européen, tout en assurant le respect, d'une part, du service public et la péréquation tarifaire en matière d'électricité, éléments importants de notre cohésion nationale et, d'autre part, la pérennité du caractère intégré et public qui ont fait la force d'EDF et GDF.

La loi réaffirme la place primordiale du service public de l'électricité et du gaz, en prévoyant que les missions qui incombent à EDF et GDF font l'objet d'un contrat signé avec l'État et rendant obligatoire la constitution d'un service commun aux deux entreprises chargé de l'exploitation et du développement des réseaux de distribution et garants de la qualité du service public de proximité. De même, elle transpose les dispositions des directives européennes en disposant que deux filiales seront créées pour assurer la gestion des activités de transport. Afin de conserver le caractère intégré des groupes, le capital de ces filiales sera détenu intégralement, respectivement par EDF et Gaz de France, ainsi que par l'État ou toute autre entreprise du secteur public. Enfin, diverses mesures sont destinées à garantir l'indépendance de gestion des activités de distribution.

Surtout, **la loi prévoit de transformer les deux opérateurs, actuellement établissements publics, industriels et commerciaux, en sociétés anonymes dont le capital sera détenu à plus de 70% par l'État.** Cette évolution met fin au principe de spécialité qui cantonnait les activités des deux entreprises à la fourniture d'énergie et leur interdisait de commercialiser des services associés. Elle assure en outre le respect de la concurrence, la Commission européenne ayant considéré que le statut d'établissement public, en excluant juridiquement l'éventualité d'une faillite de l'entreprise et en assurant ainsi la garantie explicite de l'État, contrevient au principe de libre concurrence. La transformation sera effective à la date de publication avant la fin 2004 du décret fixant les nouveaux statuts de ces sociétés.

– Dans le même esprit, l'État a su adapter le dispositif juridique relatif à **Air France** de façon à permettre au groupe de nouer les alliances nécessaires à sa compétitivité.

La loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien avait en effet fixé les dispositions nécessaires à l'accompagnement de la privatisation d'Air France, dotant les compagnies aériennes françaises cotées sur les marchés financiers des moyens juridiques leur permettant de s'assurer du maintien de leur licence d'exploitation de transporteur aérien et des droits de trafic qui leur ont été accordés en vertu des conventions internationales conclues par la

France avec des pays tiers. La loi avait également donné à la société Air France la possibilité de conserver les modalités actuelles de la représentation des salariés à son conseil d'administration qui sont dérogatoires au droit commun, et aménagé une période transitoire d'au plus deux ans, que l'entreprise mettra à profit pour se transformer d'une société dotée d'un statut du personnel en une société pleinement soumise aux règles de la négociation collective. Enfin, la loi a introduit un dispositif attractif qui permettra aux salariés d'Air France de souscrire à son capital à l'occasion de la privatisation, notamment dans le cadre d'un échange salaire contre actions ouvert à tous les salariés de la société sur la base du volontariat.

Air France a conclu le 15 octobre 2003 un accord avec la compagnie néerlandaise KLM prévoyant le rapprochement capitalistique des deux entreprises afin de créer le groupe Air France-KLM, composé d'une société holding cotée en bourse, l'actuelle société Air France, et de deux filiales compagnies aériennes, KLM et une nouvelle société de droit français à laquelle seraient transférés l'actif et le personnel de l'actuelle société Air France. En conséquence, Air France a lancé le 5 avril 2004 une offre publique d'échange (OPE) amicale sur le capital de KLM, à l'issue de laquelle 96% du capital de cette dernière a été apportée à l'offre, diluant la part de l'État à 44,1% du capital du nouveau groupe (sans recettes pour l'État puisque l'opération a exclusivement porté sur des échanges de titres). La loi n° 2004-734 du 26 juillet 2004 a complété les dispositions issues de la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 pour prendre en compte la nouvelle configuration du groupe Air France-KLM résultant de la filialisation des activités opérationnelles d'Air France. Le succès de cette opération a permis de constituer ce groupe en **la première compagnie aérienne mondiale**, offrant de très prometteuses perspectives de rentabilité.

- En 2005, deux projets majeurs d'évolution statutaire des entreprises publiques devraient concentrer les efforts de l'État actionnaire.

- Le premier concerne La Poste. Votre Rapporteur spécial avait rappelé, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2004, combien le retard pris dans la diversification de ses métiers, une compétitivité insuffisante et un bilan financier fragile compromettait le succès de l'ouverture du marché postal français à la concurrence.

#### ETAPES DE L'OUVERTURE DU MARCHE POSTAL FRANÇAIS A LA CONCURRENCE

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>– Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, ouverture à la concurrence du secteur des courriers de plus de 100 grammes et 3 fois le tarif d'affranchissement de base (0,50 euro).</li><li>– Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, courriers de plus de 100 grammes et 2,5 fois le tarif d'affranchissement de base.</li><li>– Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, ouverture totale envisagée après la présentation par la Commission européenne d'un bilan de la libéralisation, notamment sur le service universel.</li></ul> |
|--|

Il faut en effet rappeler que La Poste dont le chiffre d'affaires n'a progressé entre 1997 et 2003 que de 6,1% contre 12,5% pour TPG (TNT Post Group, poste néerlandaise) et 24% pour Deutsche Post, ses deux principaux concurrents, souffre d'une dépendance excessive à l'activité courrier (près de 60% de son activité contre 35% pour l'opérateur néerlandais et 30% pour l'entreprise allemande), vouée au ralentissement en raison des phénomènes croissants de substitution vers d'autres formes d'échanges (courriers électroniques), de la rationalisation de la gestion des courriers par les entreprises (85% des clients de La Poste) et surtout de l'ouverture progressive à la concurrence.

Sans diversifier ses activités, **La Poste court le risque d'une marginalisation** dans le jeu des consolidations européennes qui devrait s'imposer en préalable à l'ouverture complète du marché postal. Dans ces conditions, la diminution structurelle de la part de marché de l'opérateur dans le secteur financier (de 13,6% en 1981 à 8,9% en 2002) constitue un handicap croissant, principalement lié au caractère restreint de la gamme des services qu'elle est habilitée à offrir (limitée aux comptes courants postaux, aux livrets d'épargne liquides, à l'épargne logement et aux plans d'épargne populaire, aux dépôts à terme, aux placements de titres et aux produits d'assurance).

C'est pourquoi le contrat de performances et de convergences signé début 2004 entre l'État et l'opérateur prévoit d'**élargir la gamme des produits distribués par La Poste aux crédits immobiliers sans épargne préalable**. Afin de respecter l'égalité de concurrence dans le secteur financier français, cette décision appelle la **création d'un établissement de crédit de droit commun, qui gèrera les services financiers de La Poste** et respectera les contraintes prudentielles qui s'imposent à l'ensemble des entreprises financières. Dans le même esprit, le contrat prévoit de faire évoluer les modalités de gestion des produits d'épargne et de placement centralisés à la Caisse des dépôts et consignations et des CCP afin de les rapprocher des pratiques des établissements similaires sur les mêmes produits.

Ces deux engagements nécessitent cependant des évolutions législatives, qui ont été intégrées dans le projet de loi relatif à la régulation des activités postales. Adopté en première lecture par le Sénat le 28 janvier 2004, le texte, qui devrait être examiné par l'Assemblée Nationale avant la fin 2004, prévoit que la caisse nationale d'épargne (CNE), dont l'activité sera réduite au livret A, sera gérée pour le compte de l'État par un établissement de crédit détenu majoritairement par La Poste. Une fois le texte adopté, La Poste transfèrera, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2005, à une filiale agréée en tant qu'établissement de crédit de droit commun l'ensemble des biens, droits et obligations de toute nature liés à ses services financiers, y compris les participations, à l'exception éventuelle des activités qu'elle exerce directement. Le transfert concerne en particulier l'intégralité des comptes et livrets ouverts dans ses livres. Les CCP sont désormais régis par le code monétaire et financier.



– Un deuxième chantier prioritaire pour 2005 concerne les **Aéroports de Paris**. Le **statut actuel d'établissement public** dont est doté Aéroports de Paris depuis sa création en 1945 **n'apparaît en effet plus adapté au secteur aérien en mutation**. Difficilement compatible avec l'exercice d'activités concurrentielles, il limite les possibilités de développement de l'entreprise, notamment à l'international, et sa capacité à nouer des partenariats ou à accéder aux marchés financiers dans les meilleures conditions pour le financement de ses investissements. C'est pourquoi le Gouvernement a formé le projet de faire évoluer le statut d'Aéroports de Paris, afin de transformer l'établissement public en société anonyme et, par là même, de lui donner un véritable statut d'entreprise, dotée de nouveaux espaces d'initiative, gages d'une plus grande réactivité et d'une plus grande responsabilité vis-à-vis des transporteurs aériens, des passagers, des riverains et des pouvoirs publics.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *« le Gouvernement envisage, une fois le processus de changement de statut achevé, d'ouvrir le capital d'Aéroports de Paris pour permettre à l'entreprise de poursuivre son développement et de financer son important programme d'investissements. L'Etat conservera en tout état de cause la majorité du capital, marquant ainsi sa volonté de conserver le contrôle majoritaire de cette entreprise, élément essentiel de la politique d'aménagement et d'attractivité du territoire »*.

## 2.– Lever l'hypothèque des retraites

Les entreprises publiques qui assument de manière autonome, à la différence des entreprises relevant du régime général, l'équilibre économique des régimes spécifiques – souvent très généreux et en général caractérisés par une structure démographique défavorable – de retraites de leurs salariés sont confrontées à un problème très important en raison du vieillissement démographique. En effet, la baisse structurelle du nombre de cotisants par rapport aux retraités, les expose à une impasse de financement d'ici 2020. L'adoption des normes comptables internationales, obligatoire d'ici 2006 pour les sociétés cotées et d'ici 2008 pour les sociétés faisant publiquement appel à l'épargne (c'est-à-dire pour l'immense majorité des entreprises publiques), impose de résoudre ce problème à brève échéance. En effet, en l'absence de réforme, les entreprises concernées devront provisionner, afin de respecter la norme IAS 19 qui traite des avantages de personnel et notamment les régimes de retraite à prestations définies, le montant actualisé de la totalité des engagements de retraites accordés à leurs agents.

- Cet enjeu concerne principalement La Poste, la RATP et la SNCF.

– Le montant actualisé des **engagements de retraite de La Poste** s'élève à **57 milliards d'euros**.

En effet, contrairement aux autres établissements publics employeurs d'agents fonctionnaires, qui sont assujettis à une cotisation forfaitaire pour les

retraites (de 33% en 2003), l'article 30 de loi du 2 juillet 1990 a mis à la charge de La Poste le financement intégral des pensions servies par l'État.

Ce mode de financement a pour effet de placer La Poste dans une situation particulièrement défavorable. En effet, à l'inverse des entreprises dont les cotisations retraites sont strictement proportionnelles aux salaires versés, la contribution employeur à la charge de La Poste n'est pas corrélée au nombre d'actifs cotisants. Cette situation est d'ailleurs aggravée par le fait que La Poste doit supporter dans le même temps une masse de cotisations de plus en plus importante aux régimes de retraite de droit commun, les salariés de droit privé constituant désormais l'essentiel de ses recrutements.

Pour limiter la dérive mécanique des dépenses de pensions supportées par l'opérateur depuis 1991, un dispositif de stabilisation en euros constants de la charge de retraite incombant à l'employeur a été mis en place par l'Etat à partir de 1998. Ce dispositif consiste en la prise en charge par l'Etat de la part de la dérive des dépenses de pensions qui n'est pas imputable à l'inflation (accroissement hors effet prix). Le tableau ci-après montre cependant que ce dispositif est très largement insuffisant.

#### FINANCEMENT DES RETRAITES VERSEES PAR LA POSTE

(en millions d'euros)

	2002	2003
Dépenses de pensions	2.533	2.646
Cotisations salariales	- 359	- 347
Contribution complémentaire employeur	2.175	2.298
Contribution de La Poste aux charges de compensation	- 110	- 195
<b>Charge assumée par La Poste</b>	<b>2.064</b>	<b>2.104</b>
Taux de cotisation employeur (sur traitements)	45,5%	47,6%
<b>Charge assumée par l'Etat</b>	<b>152</b>	<b>217</b>

Source : Agence des participations de l'État.

En raison de l'augmentation du nombre des départs en retraite et de l'accroissement de l'espérance de vie, si l'effort financier consenti par l'Etat est en augmentation, le taux de cotisation employeur de La Poste continue cependant de progresser plus fortement encore compte tenu de la réduction de la base de cotisants liée à l'arrêt du recrutement des agents fonctionnaires. Dès lors, ce dispositif de stabilisation a pour effet de maintenir à un niveau très élevé la charge annuelle supportée par La Poste.

Avec l'entrée en vigueur des nouvelles normes comptables internationales dites « IAS/IFRS », ce mode de financement entraînerait pour La Poste l'obligation de provisionner l'intégralité des engagements de retraite, estimés à 57 milliards d'euros au 31 décembre 2003.

Le contrat de performances et de convergences conclu entre l'Etat et La Poste pour les années 2003 – 2007 a pris acte de la nécessité de parvenir à une solution, précisant que « *l'Etat et La Poste conviennent qu'il est indispensable de clarifier pour les années qui viennent la charge de retraite supportée par La Poste. L'Etat recherchera avec La Poste, dans le cadre d'un groupe de travail commun, un traitement global du financement des charges de retraites de La Poste, pour une mise en œuvre à compter de l'application à La Poste des normes comptables internationales pour la publication des comptes 2005, de façon à placer l'entreprise dans un cadre stabilisé et soutenable. Ce dispositif, qui ne modifiera pas les droits des fonctionnaires, comprendra notamment un mécanisme de cotisation libératoire pour La Poste. En attendant la mise en place de ce nouveau dispositif, l'Etat renouvelle sa participation au financement des dépenses de pensions des fonctionnaires de La Poste, en reconduisant les dispositions du précédent contrat de plan* ». Un groupe de travail a par conséquent été constitué au début de l'année 2004.

– Les engagements de retraite de la **RATP** d'élèvent pour leur part à **18 milliards d'euros**.

On rappellera que le régime spécial de retraite RATP s'applique aux agents ayant plus de 15 ans d'ancienneté et ayant le statut de personnel permanent. Le droit à pension d'ancienneté dépend d'une double condition d'âge (60 ans) et de durée de service (30 ans). La mise à la retraite est prononcée d'office à 60 ans pour le personnel d'exploitation et à 65 ans pour les autres personnels. Cependant, dans les emplois d'exploitation et de maintenance, des anticipations d'âge et des réductions de durée de service ont été mises en place pour cause de pénibilités spécifiques (travail en roulement, horaires décalés, sous tunnel). Ces anticipations permettent des départs après 25 années de service à l'exploitation et 50 ans à l'exploitation ou 55 ans à la maintenance.

Le financement est assuré par les cotisations sur les salaires des actifs (le taux de cotisation est de 7,85% pour les agents et de 15,34% pour l'entreprise), par des contributions publiques (contribution versée à la RATP par le STIF *via* la contribution forfaitaire, dans le cadre du contrat pluriannuel entre le STIF et l'entreprise) et par la solidarité inter-régimes (compensation et surcompensation).

Le coût global du régime de retraite de la RATP s'est élevé à 711 millions d'euros en 2003 se décomposant comme suit : 674 millions d'euros au titre des prestations versées aux bénéficiaires, 4 millions d'euros au titre des coûts de gestion, 33 millions d'euros au titre des charges du régime spécial pour la compensation démographique généralisée et spécifique. Les ressources du compte vieillesse proviennent du montant des cotisations patronales et ouvrières à hauteur de 273 millions d'euros. Le déficit net du régime vieillesse RATP s'élève à 437 millions d'euros, couverts par la contribution forfaitaire du STIF.

Là encore, le provisionnement des charges de retraite imposera la définition d'une solution globale.

– Si le problème est moins aigu pour la SNCF, il n'en reste pas moins que le caractère généreux de son régime spécifique et l'évolution démographique très défavorable des ses agents font peser sur l'entreprise – et sur l'État – une charge particulièrement lourde et croissante.

Il faut en effet rappeler que le régime spécifique de retraite des agents de la SNCF présente des particularités très marquées : ses principales caractéristiques sont l'âge de la retraite (55 ans pour tous, 50 ans pour les personnels de conduite), la faculté pour l'entreprise de prononcer la retraite d'office à 55 ou 50 ans sans indemnité, le calcul, fondé sur les 6 derniers mois d'activité, à raison de 2% par année d'affiliation avec un maximum de 75% (pour 37,5 années d'activité), un minimum net de pension mensuelle de 972 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2004 (contre 557 euros dans le privé) proche du Smic net, pour au moins 25 années de service, une actualisation annuelle par référence à l'évolution de la base salariale, globalement très proche de l'évolution des prix mais pour partie à la charge directe de la SNCF, et, pour les conjoints survivants, une réversion à 50% du salaire de l'agent décédé. En conséquence, **l'âge moyen de cessation d'activité (54 ans et 4 mois) est de 3 ans et 2 mois inférieur à celui du secteur privé.** Cependant, il faut souligner qu'en contrepartie la **pension directe mensuelle moyenne est inférieure à celle du privé** (1.534 euros contre 1.713 euros) pour des carrières continues et que le taux de remplacement net de prélèvements sociaux, qui s'établit à 67,5% (pourcentage de calcul de la retraite), est inférieur à celui de la fonction publique (77%) et du privé (84%), du fait du départ à un âge relativement jeune.

Le régime, géré par une caisse créée en 1938, dotée de l'autonomie comptable et financière, est financé par une cotisation normalisée de 36,29% (part salariale de 7,85% et part patronale de 28,44%) et une contribution supplémentaire de la SNCF, qui représente actuellement 3,97% des salaires liquidables. L'État garantit pour sa part l'équilibre financier du régime en compensant le déséquilibre démographique résultant du passé. Ainsi, l'État a versé une contribution de 2.440 millions d'euros en 2003, qui couvre 53% des charges de pension de la SNCF (4.489 millions d'euros). Il faut en outre remarquer que cette contribution d'équilibre revêt un poids croissant (+2,7% en 2003 pour une augmentation de 1,1% des charges de retraite).

- Le Gouvernement a choisi, pour lever l'hypothèque du financement des régimes spéciaux de retraite, d'emprunter une voie équilibrée :

– l'adossement aux régimes de droit commun de retraite, afin de faire jouer les mécanismes de solidarité inter-régimes qui inspirent la sécurité sociale, est recherché autant que possible. Afin de respecter l'équilibre financier des régimes communs et les conditions de concurrence loyale, il s'avère souvent nécessaire de compenser le déséquilibre induit par cet adossement par le versement, par les entreprises concernées, de « soultes » au titre des droits acquis dans le passé ;

– les droits de retraite spécifiques aux régimes spéciaux doivent cependant, comme il est naturel, rester à la charge des entreprises qui doivent assumer le coût des avantages particuliers qu’elles accordent à leurs salariés.

Votre Rapporteur spécial remarque à cet égard que **la réforme du financement des retraites ne doit pas être exclusive de la réforme des régimes eux-mêmes**, la solidarité entre les régimes impliquant un rapprochement de leurs caractéristiques **conforme aux principes d’équité** qui doivent gouverner notre régime de protection sociale.

La **réforme du régime des retraites des salariés d’EDF/GDF** constitue à cet égard un exemple utile.

Le titre IV de la loi du 9 août 2004 a en effet profondément modifié le mode de financement du régime spécial de ces agents des industries électriques et gazières (IEG). La gestion du régime des IEG était jusqu’au 31 décembre 2004 assurée par un service commun à EDF et Gaz de France (dénommé « IEG Pensions »), c’est-à-dire par un service des entreprises non dotée de la personnalité juridique et de l’autonomie financière à la gestion duquel ne sont pas associé les partenaires sociaux à la différence des régimes de sécurité sociale dotés de caisses de retraite et d’instances paritaires. Son financement était assuré par les cotisations des salariés (fixée à 7.85% du salaire hors primes) et par une contribution des entreprises équilibrant chaque année les charges de retraite (celle-ci a atteint en 2003 58% des rémunérations principales hors primes, soit plus du double des charges de retraite des grandes entreprises françaises relevant des régimes de droit commun).

La réforme a consisté à adosser le financement des droits équivalents à ceux normalement servis par les régimes de droit commun sur le régime général et les régimes complémentaires de base AGIRC et ARRCO. Désormais, ces droits seront servis par une Caisse de retraite affiliée à la sécurité sociale en contrepartie du versement des cotisations de droit commun (cotisations salariales de 12% et patronales de 20%). En contrepartie de la prise en charge du versement des droits (dit « de base ») acquis dans le passé, les entreprises devront verser une « soulte » dont le montant est actuellement négocié entre les partenaires sociaux des IEG et ceux de la CNAM, l’AGIRC et l’ARCCO. Le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie a précisé que *« dans l’attente du résultat de ces négociations, il n’est aujourd’hui pas encore possible de donner la quantification et la répartition exacte des différentes composantes financières de la réforme ni d’avancer de chiffres sur les éventuels droits d’entrée »*.

Les droits spécifiques au régime des IEG (« droits chapeaux ») devraient pour leur part relever de la responsabilité des entreprises qui assumeront leur financement.

Cependant, afin de modérer la charge financière subie par les entreprises du secteur, il a été décidé de couvrir le financement des droits (de base et

chapeaux) *acquis dans le passé* par une contribution tarifaire assise sur les tarifs de l'électricité. De façon à respecter les règles communautaires de la concurrence, cette contribution ne peut cependant couvrir que les coûts liés aux droits acquis par les agents relevant *des activités non ouvertes à la concurrence* (dites « activités régulées »). Ne resteront ainsi à la charge des entreprises que :

– les soultes versées aux régimes de droit commun et le provisionnement des droits spécifiques acquis dans le passé, correspondant aux salariés des activités ouvertes à la concurrence (soit 40 à 45% des droits) ;

– les droits spécifiques futurs, provisionnés au fur et à mesure de leur apparition dans les comptes des entreprises.

Dès lors, comme le résume le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *à titre d'ordre de grandeur on peut estimer qu'à l'échelle du régime spécial de retraite c'est à dire de l'ensemble des IEG (EDF, GDF et autres), sur environ 80 milliards d'euros d'engagements initiaux de retraite :*

*– de l'ordre de la moitié seront couverts par les régimes de retraite du droit commun ;*

*– et sur les droits spécifiques passés restants, entre 55% et 60% seront couverts par la contribution tarifaire au titre des « activités régulées » le solde devant être provisionné (ou couvert par voie de fonds externalisés) par les entreprises au titre des activités non régulées*

*Les droits spécifiques futurs impliqueront quant à eux, à l'échelle de l'ensemble des IEG, un provisionnement de plus de 600 millions d'euros par an à la charge des entreprises.*

*Ces estimations donnent des ordres de grandeur mais sont à prendre avec précaution et sous les réserves exprimées ci-dessus tant que les négociations n'ont pas été menées à leur terme et que l'ensemble des décisions touchant au droit d'entrée n'a pas été arrêté ».*

## B.– L'OBJECTIF PRIORITAIRE DU DESENDETTEMENT DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET DE L'ÉTAT

### 1.– Une gestion active des participations

• Après s'être établis à de 2,5 milliards d'euros en 2003, les produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés devraient brusquement augmenter en 2004, **pour atteindre plus de 8 milliards d'euros** (dont 1 milliard d'euros liés à la cession de la participation dans Thomson réalisée en octobre 2003 mais encaissée en 2004), l'État tirant pleinement partie de la cohérence des options stratégiques retenues pour ses participations et de l'amélioration des conditions boursières depuis le milieu de l'année 2003.

**RECETTES DE CESSIONS DE TITRES EN 2004 ET 2005**

(en millions d'euros)

<b>Recettes perçues début septembre 2004</b>	
SNECMA (cession de 35% du capital <i>via</i> introduction en Bourse) juin 2004	1.382,4
Société nationale immobilière (cession de 74% du capital à la CDC) mars 2004	518,6
Thomson TSA (cession de 18% du capital au moment de l'annonce de la création d'une entreprise commune avec le groupe chinois TCL qui a repris les activités de fabrications de téléviseurs du groupe) novembre 2003 (versement du produit en dividende versé à l'Etat au titre de l'exercice 2003)	1.020,0
France Télécom (cession de 10% du capital) septembre 2004	5.100,0
<b>TOTAL</b>	<b>8.056,5</b>
<b>Recettes prévisionnelles d'ici fin 2004</b>	
RENAULT (offre de cession de titre aux salariés)	52,4
<b>Reportes exercice 2003 à 2004</b>	
Reportes de crédits non consommés en 2003	<b>203,7</b>
<b>TOTAL DES RESSOURCES POUR 2004 (évaluation)</b>	<b>8.300,1</b>
<b>RECETTES POUR 2005 (prévision)</b>	<b>4.000,0</b>

Source : Tableau construit à partir des données fournis par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

– Au lendemain de l'annonce de la **création d'une société commune (joint venture)** entre **Thomson et l'opérateur chinois TCL** à laquelle a été apportée l'activité de fabrication de téléviseurs du groupe français, l'État a cédé les 18% du capital de Thomson qu'il détenait *via* la holding TSA, détenue à 100% par la puissance publique, le 4 novembre 2003 par le biais d'un placement institutionnel accéléré. Le produit de la cession (**1,02 milliard d'euros**), perçu par TSA, a été restitué à l'État sous la forme d'un dividende au titre des résultats l'exercice 2003.

– L'État, dans le cadre de sa politique de valorisation de son patrimoine immobilier, a cédé à la Caisse des dépôts et consignation, en mars 2004 ses 74% du capital de la **Société nationale immobilière (SNI)**, propriétaire de 73.000 logements individuels et collectifs, principalement destinés aux personnels du ministère de la Défense (gendarmes en particulier), et qui avait acquis en 2001 le patrimoine immobilier des Houillères des bassins de Lorraine. Cette opération a rapporté **519 millions d'euros**.

– La **SNECMA**, l'un des principaux leaders mondiaux des moteurs et équipements aéronautiques et spatiaux, avec 6,4 milliards d'euros de chiffre d'affaires et près de 40.000 salariés, qui bénéficie d'une structure économique particulièrement saine (ratio dette sur fonds propres de 20% seulement avec un endettement limité à 251 millions d'euros) et d'une rentabilité démontrée, doit pouvoir pleinement participer à une éventuelle consolidation européenne du

secteur et conserver des marges de manœuvre et d'alliances nécessaires à la poursuite de son développement. Par conséquent, dès l'automne 2001, l'État a affirmé sa détermination à ouvrir son capital aux investisseurs privés. Les difficultés du secteur aérien, suite aux attentats du 11 septembre 2001 puis à l'épidémie de SRAS et la guerre en Irak en 2003, ont conduit à reporter cette opération. Puis, en février 2004, tirant partie du redressement conjoncturel, le Gouvernement a lancé le processus d'ouverture de 35% du capital de la société, qui a pris la forme, entre le 4 et le 16 juin 2004, pour deux fractions égales de titres, d'une offre à prix ouvert destinée aux particuliers (dans des conditions favorables puisque assortie de l'attribution d'une action gratuite pour dix achetées et d'une exonération des frais de garde pendant 18 mois) et d'un placement global garanti auprès d'investisseurs institutionnels.

L'offre aux particuliers et aux investisseurs institutionnels a été un grand succès et a été souscrite plus de deux fois. Plus de 800.000 particuliers ont investi à l'occasion de cette offre. Leur investissement semble se révéler payant puisqu'au 25 août 2004, le cours de l'action Snecma était de 16,33 euros, en hausse de 4,7% par rapport au cours de l'offre aux particuliers

En outre, conformément à la loi, 10% de cette offre ont été proposés aux salariés et anciens salariés du groupe, qui détiennent à présent 3,5% du capital de Snecma. Cette offre a dépassé, elle aussi, le montant ouvert à la souscription : 58% des salariés de Snecma en France y ont participé, témoignant de leur confiance dans leur groupe et de leur volonté d'être plus fortement associés à ses succès.

L'ouverture du capital de Snecma s'est traduite par une recette de **1,45 milliards d'euros**, l'État conservant 62,2% du capital de l'entreprise. Il faut d'ailleurs remarquer qu'afin de rassurer les marchés lors de la cotation du groupe, l'État s'est engagé à conserver ses titres pendant une période de 365 jours.

– Dans un contexte boursier très volatil, marqué par l'attente d'une cession par l'État de ses titres qui tendait à freiner l'évolution du cours de l'action **France Télécom** (qui restait stable depuis avril 2003), l'État a décidé le 31 août 2004 de céder 10% du capital du groupe au moyen d'un placement accéléré auprès d'investisseurs institutionnels. Pour ce faire, il a mis en concurrence une quinzaine de banques invitées à lui soumettre une garantie de prix et à participer au placement. La cession a été réalisée le 1<sup>er</sup> septembre 2004, pour une recette de **5,1 milliards d'euros**, soit l'une des plus grandes opérations accélérées jamais réalisées en Europe. Comme l'entreprise a parallèlement lancé une émission d'obligations convertibles en actions pour 1,15 milliard d'euros, la part de l'État dans le capital de France Télécom a été diluée à 42,25%, le Gouvernement rappelant à cette occasion son intention de demeurer un actionnaire de référence à moyen terme.



- La **prévision de recettes de cessions** de titres pour 2005 a été fixée à **4 milliards d'euros**, sans que le Gouvernement ne précise la nature et les modalités des opérations envisagées qui dépendront, comme à l'accoutumée, de l'évolution des marchés financiers et de l'état d'avancement des changements statutaires indispensables à la leur réalisation.

Rappelons cependant l'intention affirmée pour le Gouvernement de faire descendre la part de l'État dans le capital d'Air France de 44% à moins de 20%, l'ouverture programmée du capital d'EDF/GDF et d'ADP.

## 2.- L'affectation des recettes de privatisations au désendettement des entreprises publiques et de l'État

- L'essentiel des ressources de cessions de titres sera concentré en 2004, comme à l'accoutumée, à **solder les dettes des entreprises publiques ou à soutenir des entreprises fragilisées par des évolutions sectorielles défavorables.**

– En premier lieu les **5 milliards d'euros** de recettes nettes des frais de placement liées à la privatisation de France Télécom devraient être consacrés, *via* le versement d'une dotation en capital, à **rembourser une partie de l'emprunt de 9 milliards d'euros contracté par l'ERAP début 2003** pour assumer la **part de l'État dans la recapitalisation** de 15 milliards d'euros de l'opérateur de téléphonie dans le cadre du plan de redressement du groupe. Le succès de l'opération de cessions de titres a d'ailleurs démontré la pertinence de la stratégie retenue, qui consistait à garantir la neutralité financière à moyen terme pour l'État du plan de redressement en assurant la couverture du coût de l'emprunt par les recettes tirées de l'ouverture du capital de France Télécom. Votre Rapporteur spécial remarque d'ailleurs que la dotation en capital accordée à l'ERAP, pour ne pas avoir d'incidence sur le déficit public au sens du Traité de Maastricht, réduira l'endettement public (dont fait partie l'emprunt contracté par l'ERAP en 2003) de l'ordre de 0,3 point de PIB.

– L'**Imprimerie nationale**, qui fait face à un fort déficit de compétitivité par rapport à ses concurrents européens du fait de l'éclatement géographique de sa production et de charges de personnel excessivement lourdes (42% du chiffre d'affaires en 2003), qui s'est notamment traduit par la perte de contrats importants dans la période récente (les annuaires téléphoniques français en particulier), s'est trouvé fin 2004 (en dépit de 300 départs anticipés de personnel) dans une situation financière dramatique. Pour éviter une cessation de paiement, l'État a accordé en janvier 2004 une **avance d'actionnaire de 65 millions d'euros** qui couvre actuellement les besoins de trésorerie de l'entreprise. La Commission européenne a autorisé le versement de cette aide en tant qu'aide au sauvetage, à condition qu'elle soit remboursée d'ici août 2005 et que l'État français lui présente un plan de restructuration en vue de procéder à une recapitalisation de l'entreprise avant fin 2004. Ce plan a été transmis aux instances représentatives du personnel début juillet : il prévoit le recentrage des activités sur les sites de Douai (le siège parisien

de la société ayant été vendu) et de Choisy-le-Roi et la suppression de 352 postes pour ramener les effectifs à 780 salariés. En contrepartie, l'État devrait verser une dotation en capital à brève échéance.

– L'absence de perspectives d'activité suffisantes pour assurer la rentabilité à long terme de la société dans son format actuel a conduit la direction du **GIAT** à définir un projet stratégique de restructuration industrielle et sociale, dénommé « GIAT 2006 », présenté au conseil d'administration en avril 2003 puis discuté avec les instances représentatives du personnel de GIAT Industries jusqu'au le 27 février 2004. Ce projet vise à pérenniser l'entreprise et consacre la volonté de l'Etat de maintenir en France une industrie d'armement terrestre compétitive, conformément aux termes de la lettre de mission adressée au président de GIAT Industries par les ministres de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie.

A cette fin, le groupe devra se concentrer sur son cœur de métier, les systèmes d'armes et blindés et les munitions, de la conception au maintien en condition opérationnelle (MCO), GIAT Industries ayant vocation à assurer la responsabilité d'ensemble du maintien en condition opérationnelle de nature industrielle du char d'assaut Leclerc. Cette responsabilité devra d'ailleurs être étendue à l'ensemble des systèmes et matériels développés par l'entreprise pour le compte du ministère de la défense, notamment dans le cadre des rénovations en cours.

Cette mutation permet de réduire les implantations aux sites de Satory, Bourges, Roanne, La Chapelle St-Ursin et trois sites complémentaires, Tarbes pour la pyrotechnie, Toulouse pour le maintien en condition opérationnelle de boîtiers électroniques et Tulle pour le MCO d'équipements mécaniques et d'outillages. La direction générale de GIAT Industries avait parallèlement proposé, à horizon de 2006, de resserrer l'effectif de l'entreprise à 2.500 salariés. A l'issue des discussions sociales, ce nombre a été amené à 2.902 emplois dont 142 emplois correspondent à une obligation de moyens, c'est-à-dire que l'entreprise se donne de l'ordre de 18 mois pour trouver une solution durable pour ces postes. De lourds efforts sont dès à présent consentis pour offrir à chaque individu dont l'emploi serait supprimé des solutions de reclassements, l'État proposant, pour sa part, des emplois au sein des trois fonctions publiques aux personnels à statut (ouvriers sous décret et fonctionnaires détachés).

Afin de réussir cette restructuration, l'Etat devrait appuyer l'entreprise en assumant ses responsabilités de garant des équilibres sociaux (puisque'il assumerait ses engagements à l'égard du personnel sous statut à reclasser), de client (les intentions de commandes de l'Etat pour la période 2003-2006 s'établissent à 1.350 millions d'euros, dont 85 millions d'euros pour les munitions de moyen calibre), et surtout d'actionnaire. Un contrat d'entreprise, signé le 26 mars 2004, reprend les engagements des deux parties et détaille notamment le soutien financier nécessaire qui pourrait être de l'ordre de **1.000 millions d'euros**, le montant définitif de la recapitalisation dépendant de la capacité de l'entreprise à

rétablir sa situation financière. Près du tiers de cette recapitalisation (**300 millions d'euros**) devrait être versé d'ici la fin de l'année.

– L'État a de même consenti un effort financier significatif dans le cadre du plan de redressement du groupe Alstom, selon des modalités définies dans les accords signés entre l'Etat, le groupe **Alstom** et ses principales banques créancières le 2 août 2003 amendés par avenant du 20 septembre 2003 et le 27 mai 2004. Cette intervention a été approuvée formellement par la Commission européenne dans sa décision du 7 juillet 2004, déclarant les mesures d'aide mises à exécution par la France en faveur d'Alstom compatibles avec le marché commun, sous réserve d'un certain nombre d'engagements souscrits par la France.

Votre Rapporteur spécial rappelle que ce plan revêt deux dimensions : assurer durablement, d'une part, l'émission des cautions bancaires nécessaires au fonctionnement de l'entreprise, et renforcer, d'autre part, ses fonds propres.

Ainsi, l'Etat va octroyer sa garantie, en second rang et pour un montant maximal de 1,25 milliard d'euros, dans le cadre d'une nouvelle ligne syndiquée de cautions d'un montant maximum de 8 milliards d'euros émise par les banques. La période d'émission de cautions sur cette ligne est de deux ans à compter du 2 août 2004. Parallèlement, l'Etat est **devenu actionnaire du groupe** et le restera le temps nécessaire à son redressement, ayant pris l'engagement de sortir du capital d'Alstom 12 mois après que le groupe aura atteint la notation « *investment grade* » et en tout état de cause dans un délai de quatre ans. L'approbation de la Commission européenne a en effet rendu possible la conversion automatique en actions des titres subordonnés à durée déterminée remboursables en actions (TSDDRA) souscrits par l'Etat le 23 décembre 2003, pour un montant de **300 millions d'euros**, ce qui l'a conduit à détenir près de 18,4% du capital au 7 juillet 2004. En outre, l'Etat a participé à l'augmentation de capital du groupe, votée par les actionnaires du groupe et intervenue courant l'été 2004, en souscrivant à hauteur de 184 millions d'euros à l'augmentation de capital en espèces au prix de 0,40 euro par action, en convertissant en actions les titres subordonnés à durée déterminée (TSDD) qu'il avait souscrits le 23 décembre 2003, pour un montant de 200 millions d'euros, et en acquérant auprès de la Caisse française de développement industriel (CFDI) les actions Alstom résultant de la conversion de 31 millions d'euros de créances relatives au prêt subordonné à durée déterminée que la CFDI a octroyé à Alstom pour le compte de l'Etat en septembre 2003. A l'issue de ces opérations, l'Etat détient 21,36% du capital et des droits de vote d'Alstom. Le coût net de ces opérations s'est élevé à **215 millions d'euros** en 2004 (après 300 millions d'euros en 2003), versés à partir du compte n° 902-24.

– Enfin, avec l'ouverture du **fret ferroviaire** à la concurrence depuis mars 2003 pour les réseaux transeuropéens, la **SNCF** a présenté un plan de redressement des comptes de l'activité fret fondé sur une profonde restructuration de l'outil de production pour aligner la qualité du service sur les demandes légitimes des clients et mettre en place une politique commerciale plus active. Afin de financer une partie des pertes accumulées du fret et de remettre à niveau le

parc de locomotives affectées à cette activité, l'État a prévu d'accorder une dotation en capital de **250 millions d'euros**, notifiée à la Commission en septembre 2004.

– S'ajoutent à ces opérations spécifiques les traditionnelles dotations « récurrentes » à Charbonnages de France et à l'EPFR.

**L'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR)** a pour objet d'assurer le financement du cantonnement des 29 milliards d'euros d'actifs compromis du Crédit Lyonnais qui avaient été transférés en 1999 au Consortium de réalisation (CDR) lequel assure le recouvrement des créances et la réalisation ou la cession des actifs, et gère l'ensemble des contentieux du Crédit Lyonnais en supportant les risques. L'apport des cessions des titres « réalisables » par le CDR étant désormais épuisé, les ressources de l'EPFR pour faire face aux échéances du prêt concédé par le Crédit Lyonnais pour assurer la couverture du cantonnement sont désormais quasi-exclusivement constituées des dotations en capital consenties par l'État, qui a privilégié une solution d'échelonnement en raison de contraintes budgétaires et doit donc couvrir le remboursement du capital et le paiement du prêt par des dotations annuelles.

Ce n'est pas moins de 6,8 milliards d'euros de dotations qui devront ainsi être mobilisées jusqu'à l'échéance du prêt en 2014, grevant le compte n° 902-24 de montants proches de 700 millions d'euros par an.

En 2004, la dotation à l'EPFR atteindrait précisément **700 millions d'euros**.

L'État couvre en outre annuellement les charges d'exploitation et de restructuration de la houille conformément aux accords passés dans le cadre du traité CECA, en versant une dotation en capital à Charbonnages de France (CDC).

Après avoir versé à titre de régularisation de dotations insuffisantes en 2001 et 2002 une dotation en capital d'un montant de 1.408 millions d'euros en janvier 2004, l'État devrait concéder trois dotations annuelles de l'ordre de **300 millions d'euros** jusqu'à la dissolution de CDF en 2007.

**PRINCIPALES DOTATIONS EN CAPITAL VERSEES  
A PARTIR DU COMPTE N° 902-24 EN 2004**

*(en millions d'euros)*

<b>Société</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant</b>
Imprimerie nationale	Avances d'actionnaire	47
EMC	Dotations en capital	84
Alstom	Souscription à l'augmentation du capital	<b>215</b>
<i>A réaliser :</i>		
<i>Fret SNCF</i>	<i>Dotations en capital</i>	<i>250</i>
<i>GIAT</i>	<i>Dotations en capital</i>	<i>300</i>
<i>EPFR</i>	<i>Dotations en capital</i>	<i>700</i>
<i>SOFAFIS/BDPME</i>	<i>Dotations en capital</i>	<i>580</i>
<i>ERAP</i>	<i>Dotations en capital</i>	<i>5.000</i>
Autres dotations prévues (données du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, début septembre 2004)		824

**PRINCIPALES DOTATIONS EN CAPITAL VERSEES A PARTIR  
DU COMPTE N° 902-24 EN 2003**

*(en millions d'euros)*

<b>Société</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant</b>
DCN	Dotations en capital et apports liés au changement de statut	334
GIAT	Dotations en capital	287
CGMF	Avance d'actionnaire	40
Alstom	Achats de titre à l'émission	300
PORT DU HAVRE	Dotations en capital	30
EMC	Dotations en capital	42
Charbonnages de France	Dotations en capital	1.408
<b>TOTAL</b>		<b>2.810</b>

**PRINCIPALES DOTATIONS EN CAPITAL VERSEES A PARTIR  
DU COMPTE N° 902-24 EN 2002**

*(en millions d'euros)*

<b>Société</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant</b>
ADP	Dotations en capital	65
RFF	Dotations en capital	1.362
CDF	Dotations en capital	454
BULL	Avances d'actionnaire	350
EPFR	Dotations en capital	1.819
PORT DU HAVRE	Dotations en capital	38
SNPE	Avance d'actionnaire	80
<b>TOTAL</b>		<b>4.245</b>

• Les **dotations en capital en 2005**, évaluée à **3.770 millions d'euros**, devraient continuer à se concentrer sur les aides récurrentes aux secteurs sinistrés et sur le désendettement des entreprises publiques (que l'on peut estimer, au regard des tendances constatées en 2004, à **734 millions d'euros pour l'EPFR**, **300 millions d'euros pour GIAT Industrie**, **300 millions d'euros pour Charbonnages de France** et peut-être 150 à 200 millions d'euros pour couvrir les charges d'intérêts de l'ERAP au titre de sa participation au plan de redressement de France Télécom).

En outre, afin de donner à la **Direction des chantiers navals (DCN)** les moyens statutaires (elle a été transformée en SA par l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001) et financiers indispensables à sa modernisation et lui permettre de participer au mouvement de consolidation européen de l'industrie navale, l'État a consenti un effort financier important. Les apports de l'État à l'occasion du changement de statut devraient en effet atteindre au total 920 millions d'euros, dont le versement sera étalé jusqu'en 2007.

560 millions d'euros de dotations en capital seront versés à partir du compte n° 902-24, dont 140 millions d'euros versés en 2003 lors de la création de la société, **120 millions d'euros à verser en 2005**, 150 millions d'euros en 2006 et 150 millions d'euros en 2007. En outre, 360 millions d'euros, hors intérêts, seront apportés par le ministère de la défense pour régler la facture nette des encours non contractualisés. Enfin, la société de commercialisation à l'export DCN International, qui détient notamment 50% de la société commune avec Thales, Armaris, a été apportée à la nouvelle société pour une valeur de 189 millions d'euros en 2003.

S'y ajouteraient deux dotations en capital dont votre Rapporteur général souligne la pertinence économique :

– une dotation de **350 millions d'euros à la future Agence nationale pour la recherche**, chargée de soutenir le développement des recherches fondamentales et appliquées, de l'innovation et des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, de contribuer aux transferts technologiques des résultats de la recherche publique vers le monde économique et de faire des dotations en capital à des fondations de recherche reconnues d'utilité publique ;

– une dotation de **200 millions d'euros à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT)**, chargée d'assumer la part de l'État dans le financement des investissements d'infrastructures de transports d'ici 2012 (pour 13 milliards d'euros au total), cette dotation exceptionnelle venant en complément de ressources propres affectées à l'AFIT par le projet de loi de finances pour 2005.

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné, sur le rapport de votre **Rapporteur spécial**, les crédits du **Trésor et entreprises publiques**.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que les comptes spéciaux du Trésor, qui rassemblent les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes d'avances et de prêts et les comptes d'opérations monétaires, représenteront en 2005, comme à l'accoutumé, des volumes financiers considérables : 78 milliards d'euros de crédits seront ainsi ouverts au titre du prochain exercice. Il faut d'ailleurs souligner les imperfections qui affectent les prévisions de ressources et de dépenses de ces comptes, principalement liées aux difficultés d'anticipation des cessions de participations dans les entreprises publiques. Le compte n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » qu'elles abondent représente de 5 à 10% de l'ensemble des crédits des comptes spéciaux. La prévision des émissions d'impositions locales est également délicate, le compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » comptant pour 70% du volume des comptes spéciaux. Ainsi, en 2001, le solde des comptes spéciaux du Trésor constaté en exécution (-0,4 milliard d'euros) s'est révélé très inférieur aux prévisions initiales (2,4 milliards d'euros d'excédent). Un même phénomène a joué en 2002 (2 milliards d'euros d'excédents prévus initialement, contre seulement 0,7 milliard d'euros constatés) et en 2003 (la loi de finances initiale tablait sur un solde d'un milliard d'euros, qui s'est transformé en un déficit de 0,2 milliard d'euros en exécution).

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances modifie substantiellement le régime juridique des comptes spéciaux du Trésor. Il est vrai que les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires, aux spécificités très marquées et sur lesquels le Gouvernement n'a guère de prise, survivront sans encombre et sans réelle modification. Les comptes de concours financiers, qui rassembleront à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 les comptes d'avances et les comptes de prêts, ne sont pour leur part que l'objet d'ajustements techniques de faible portée. À l'inverse, les modalités d'utilisation et de gestion des comptes d'affectation spéciale seront profondément améliorées, l'objectif de la loi organique étant de les recentrer sur leur vocation : financer des missions par des recettes qui sont en lien direct, exclusif et cohérent avec les dépenses en cause. L'exigence posée d'une relation forte entre dépenses et ressources des comptes d'affectation spéciale induit trois types de conséquences.

Tout d'abord, les comptes qui sont financés par des ressources sans aucun lien avec leurs missions devront disparaître. Dans cet esprit, le compte n° 902-00 « Fonds national de l'eau » et le compte n° 902-20 « Fonds national de la vie associative », l'un comme l'autre financés par une fraction du prélèvement sur le

pari mutuel urbain (PMU), ont été clôturés par les articles 38 et 39 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003). Il sera de même sans doute nécessaire de supprimer, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le compte n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport », lui aussi financé par un prélèvement sur le PMU et, plus encore, le compte n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite », qui provisionne des sommes issues de la vente des licences et des redevances de téléphonie mobile UMTS pour faire face aux conséquences du vieillissement de la population sur l'équilibre financier des régimes de retraite.

En outre, la loi organique renforce l'« étanchéité » entre le budget général et les comptes d'affectation spéciale, en limitant à 10% (contre 20% auparavant) les concours éventuels du budget général au financement des comptes et en interdisant, sauf dérogation expresse prévue dans une loi de finances, tout versement effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale au profit du budget général. La logique d'affectation de ressources qui préside au fonctionnement de ces comptes en sera renforcée. Le plafond de 10% des versements du budget général n'est d'ailleurs pas étranger à la clôture, adoptée en première lecture à l'article 36 du projet de loi de finances, du compte n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle », la montée en puissance des exonérations de redevance prises en charge par l'État ayant conduit à ce que le compte bénéficie de subventions du budget général équivalentes à 16% de ses ressources.

Enfin, la cohérence entre les ressources affectées et les dépenses des comptes d'affectation spéciale implique que les premières et les secondes obéissent à des dynamiques communes. La recette affectée doit ainsi être d'un volume suffisant pour financer les missions assumées par le compte. A cet égard, la très forte augmentation des dépenses du compte n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports » (FIATA), qui ont triplé depuis 2000 pour atteindre 118 millions d'euros en 2004 en raison du renforcement nécessaire de la sûreté des aéroports et de l'augmentation des subventions aux liaisons aériennes les plus fragiles, n'a pas été relayée par le faible dynamisme de la taxe sur l'aviation civile, dont une fraction est affectée à ce compte. Les difficultés marquées du secteur aérien à la suite de l'accroissement des menaces pesant sur sa sécurité ont joué en sens inverse, réduisant l'assiette de la taxe et nourrissant l'augmentation des besoins auxquels répondent les crédits du FIATA. L'article 38 du projet de loi de finances en tire toute les conséquences en clôturant le compte et en budgétisant ses missions. Dans le même esprit, c'est cette fois le rythme d'encaissement des ressources qui a rendu nécessaire la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » par l'article 36 du projet de loi de finances. La réforme du régime de la redevance proposée à l'article 24, avec l'institution d'une taxe dénommée « redevance audiovisuelle » au profit des organismes de l'audiovisuel public et l'adossement de son recouvrement sur celui de la taxe d'habitation modifie en effet considérablement le rythme d'encaissement de cette ressource.



Votre Rapporteur spécial a ensuite abordé la question des entreprises publiques. 2004 constitue à bien des égards une année décisive dans la rénovation des méthodes et des structures de l'État actionnaire. Deux ans plus tôt, la dégradation financière sans précédent de certaines entreprises publiques, liée à une explosion de leur endettement en raison d'une inadéquation marquée entre une insuffisance criante de fonds propres et le coût financier d'une expansion internationale nécessaire, à la persistance de retards préoccupants de compétitivité et à l'obligation de financer des charges sociales extrêmement lourdes, en premier lieu celles liées aux régimes spéciaux de retraite, avait conduit l'Assemblée nationale à créer une Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques. Cette dernière, au terme d'auditions minutieuses de dirigeants, de responsables de l'État actionnaire et de personnalités qualifiées, avait proposé, en juillet 2003, un dispositif complet et cohérent de réforme de la gouvernance des entreprises publiques, articulé autour de trois axes : mieux responsabiliser les entreprises publiques, assainir et clarifier leurs relations avec l'État, et leur donner toutes les marges possibles pour accroître leur compétitivité. Dans chacune de ces pistes, des progrès importants ont été ou sont en voie d'être accomplis en 2004 et 2005.

La création de l'Agence des participations de l'État par le décret du 9 septembre 2004 et ses modalités constitutives répondent aux recommandations de la Commission d'enquête. L'agence permettra sans nul doute d'assurer un suivi plus professionnel des participations de l'État et, partant, de renforcer l'efficacité de sa politique industrielle et patrimoniale. En contrepartie de la rationalisation des contrôles qu'opère l'agence, le Comité des investissements à caractère économique et social et la Commission interministérielle de coordination des salaires devraient disparaître.

En outre, l'APE a rédigé une « Charte des relations entre l'État et les entreprises publiques », présentée par le ministre des Finances au Conseil des ministres du 21 juillet 2004. Conformément aux propositions de la Commission d'enquête, cette Charte remplace les lourds contrôles tatillons hérités des années 1950 par un suivi stratégique plus cohérent tout en renforçant les prérogatives et les missions des organes sociaux des entreprises. Ses dispositions permettront notamment d'éviter à l'avenir la répétition des contournements du conseil d'administration par la direction, que la Commission d'enquête avait constatés. De même, sont très opportunément renforcés le rôle et les pouvoirs du comité d'audit et du comité stratégique, qui devront être créés dans toutes les entreprises à participation publique. Enfin, la généralisation du statut de société anonyme, recommandée par la Commission d'enquête pour donner aux opérateurs publics les moyens de la compétitivité, est en bonne voie, avec l'adoption de la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières du 9 août 2004 qui dote EDF et GDF de ce statut, et la transformation, prévue pour 2005, du statut d'« Aéroports de Paris ».

S'agissant de la situation financière de France Télécom, qui avait nourri de grandes inquiétudes en 2002, les progrès réalisés par l'entreprise sous la direction

de M. Thierry Breton sont considérables. La dette financière nette de l'entreprise est passée de 68 milliards d'euros en 2002 à 44 milliards d'euros en 2003, tandis qu'après les pertes abyssales de 2002 (- 21 milliards d'euros), l'opérateur a renoué avec les bénéfices dès 2003 (+ 4 milliards d'euros). Les efforts consentis pour accompagner le redressement de l'entreprise semblent porter tous leurs fruits.

Votre Rapporteur spécial a conclu ses propos en suggérant quelques domaines qui pourraient utilement faire l'objet d'un contrôle spécifique de la Cour des comptes ou de la Commission des finances : en particulier, il serait opportun de poursuivre le travail sur la légitimité de la fixation des frais de recouvrements et de dégrèvements que l'État retient sur le produit des impositions locales à 8% du total des recouvrements, qui prive les collectivités locales de plus de 3 milliards d'euros de ressources fiscales chaque année.

**M. Charles de Courson** a souligné que le principal défi financier auquel sont confrontées les entreprises publiques est le coût exorbitant des charges de retraite qu'elles doivent assumer lorsque leurs salariés bénéficient d'un régime spécial de retraite. La nécessité, en application des normes comptables internationales qui seront obligatoires pour les sociétés cotées dès 2006 et pour les sociétés faisant publiquement appel à l'épargne – soit l'immense majorité des entreprises publiques – d'ici 2008, de provisionner l'ensemble de ces charges spécifiques de retraite jette une lumière crue sur des enjeux financiers qui compromettent la survie des entreprises. Il serait à cet égard utile de rapprocher l'ensemble des sommes qui devraient, en l'absence de réforme, être provisionnées (avec 57 milliards d'euros pour La Poste, 18 milliards d'euros pour la RATP, etc.) du montant des capitaux propres dont disposent à ce jour les entreprises concernées pour faire face à ces charges futures.

La solution, retenue pour EDF et GDF, d'un adossement financier aux régimes de retraite de droit commun, ne résout d'ailleurs pas l'ensemble des problèmes. En contrepartie de l'intégration des agents au régime général et aux régimes complémentaires AGIRC – ARRCO, il s'avère nécessaire, conformément aux règles européennes de la concurrence, de verser des soultes compensant le déséquilibre induit par le transfert au dépens des régimes de droit commun. En outre, les avantages particuliers accordés à leurs agents en matière de retraite restent, comme il est légitime, à la charge des entreprises. Par conséquent, l'adossement n'est possible que si l'entreprise concernée dispose des moyens nécessaires pour financer des soultes d'un montant considérable, et de provisionner, puis de verser à ses agents les prestations particulières liées à son régime spécial de retraite. Ce n'est manifestement ni le cas pour La Poste, ni pour la RATP, ni d'ailleurs pour la SNCF, la Banque de France, et bien d'autres entreprises publiques confrontées à ce problème. La réforme du financement des régimes spéciaux, sans examen attentif et lucide des avantages particuliers qu'ils accordent à leurs bénéficiaires et sans une volonté courageuse de rapprocher les caractéristiques de retraite de l'ensemble des Français, mène donc à une impasse.

M. Charles de Courson a ensuite regretté qu'il soit une nouvelle fois proposé de grever le compte de privatisation d'une charge récurrente en assurant le financement de la future Agence nationale de la recherche, au moyen du versement annuel de dotations en capital à partir du compte n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ». Il a d'ailleurs demandé des précisions sur la nature et le montant des dotations en capital qui sont prévues pour 2005.

Enfin, il s'est interrogé sur l'existence d'éléments permettant une première évaluation des reports du compte d'emploi de la redevance audiovisuelle en fin d'exercice 2004, qui viendront abonder les ressources du compte d'avance du produit de la redevance en 2005 dont la création est proposée à l'article 36 du projet de loi de finances.

Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que le financement des régimes spéciaux de retraite constitue en effet une lourde hypothèque qu'il faudra lever pour garantir la compétitivité, sinon la survie, de certaines entreprises publiques. Il a en outre rappelé que, comme à l'accoutumée, les dotations en capital prévues pour 2005 à partir du compte de privatisation, évaluées dans leur ensemble à 3.770 millions d'euros, ne font pas l'objet d'une présentation détaillée. L'expérience suggère qu'elles devraient continuer de se concentrer sur les aides aux secteurs sinistrés et sur le désendettement des entreprises publiques. On peut estimer à 734 millions d'euros la dotation en capital à l'EPFR, à 300 millions d'euros celle consacrée à GIAT Industrie, à 300 millions d'euros le montant destiné à Charbonnages de France et à 120 millions d'euros celui de DCN. Enfin, rien ne permet à ce jour de produire une quelconque estimation sur le niveau des reports fin 2004 du compte d'emploi de la redevance.

La Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits du Trésor et des entreprises publiques et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

\*

\*        \*



### *Article 54*

## **Modification de la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».**

### *Texte du projet de loi :*

I. Le dernier alinéa de l'article 71 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) est remplacé par les dispositions suivantes :

« - en dépenses, les dépenses afférentes aux achats et aux ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés, les dotations en capital, avances d'actionnaire et autres apports aux entreprises publiques et aux établissements publics, les dotations en capital aux fondations reconnues d'utilité publique du secteur de la recherche, les apports au groupement d'intérêt public chargé de préfigurer une agence nationale de la recherche, les investissements réalisés directement ou indirectement par l'État dans des fonds de capital-investissement, les versements au Fonds de réserve pour les retraites mentionné à l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale, les reversements au budget général et les versements à la Caisse de la dette publique. »

II. En 2005, une dotation de 350 millions d'euros pourra être allouée sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24 à l'agence nationale de la recherche mentionnée au dernier alinéa de l'article 71 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) ainsi qu'au groupement d'intérêt public constitué avant la création de cette agence.

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

La mesure proposée actualise les dispositions relatives aux dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ». Elle ouvre la possibilité pour l'État de verser des dotations à l'Agence nationale pour la recherche (ANR).

L'ANR sera une agence de moyens, chargée de financer des projets de recherche notamment coopératifs entre établissements publics de recherche, établissements d'enseignement supérieur et laboratoires de recherche privés, sélectionnés sur des critères d'excellence. Elle aura pour mission de soutenir le développement d'une recherche fondamentale performante, et de développer une recherche technologique de pointe, notamment par la création d'entreprises innovantes.

En conséquence, et compte tenu du rôle déterminant de la recherche dans la croissance économique, il apparaît souhaitable que l'État puisse apporter à la nouvelle agence une dotation en capital lui permettant d'engager rapidement le financement d'actions significatives. Un montant de 350 millions € pourrait être consacré en 2005 à cette agence, à partir des recettes du compte n° 902-24 ; l'agence recevra également le solde de la dotation en capital de 150 millions € destinée en 2004 aux fondations de recherche.

Dans l'attente de la création effective de cette agence, un groupement d'intérêt public de préfiguration sera constitué, afin d'autoriser le financement des projets de recherche dès le début de l'année 2005.

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour objet de permettre le versement de dotations en capital à l'Agence nationale de la recherche, en élargissant le champ des dépenses du compte n° 902-24 « *compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* » aux « *apports au groupement d'intérêt public chargé de préfigurer une agence nationale de la recherche* ».

- Parallèlement au renforcement des moyens affectés aux organismes de recherche publique, le Gouvernement s'attache à favoriser l'émergence des projets de recherche les plus ambitieux et à renforcer les « passerelles » entre la recherche publique et le monde économique.

Ces missions sont aujourd'hui assumées par deux fonds d'intervention, qui sont des instruments de financement et de coordination destinés à soutenir des thématiques nouvelles de recherche, en particulier dans les domaines stratégiques qui nécessitent une coordination forte entre laboratoires :

- le **fonds national de la science** (FNS), institué par la loi de finances initiale pour 1999 et rassemblant (sur le chapitre 66-05 du budget de la recherche) les moyens d'incitation du ministère en faveur de la recherche fondamentale ; ce fonds bénéficie de 152 millions d'euros de dotations en 2004, consacrés à cinq thèmes prioritaires (la recherche biomédicale et les sciences du vivant, le développement durable, les sciences de l'homme en société, les mathématiques et les sciences et technologies de l'information et de la communications et les nanosciences), dont 3 millions d'euros de subventions directes destinées à apporter un soutien aux jeunes chercheurs récemment nommés de façon à leur permettre de former une équipe et d'accéder plus rapidement à l'autonomie scientifique ;

- le **fonds de la recherche technologique** (FRT), instrument d'incitation au partenariat entre recherche publique et recherche privée prioritairement orienté vers le développement de produits, procédés et services fondés sur de nouvelles technologies dans une logique de demande industrielle pour satisfaire des besoins économiques à moyen terme, et vers la création et la croissance d'entreprises innovantes ; les dotations du FRT s'élèvent à 182 millions d'euros en 2004.

Afin de donner une nouvelle impulsion à l'ensemble de ces actions, de clarifier leurs orientations stratégiques et de mieux y associer les acteurs de la recherche du secteur public comme du privé, le Gouvernement a décidé la **création d'une agence nationale de la recherche**, qui prendra le relais du FNS et du FRT. Sa mission sera dès lors de soutenir, en fonction des orientations stratégiques de la politique de recherche définies par le Gouvernement, le **développement des recherches fondamentale** et appliquée, **l'innovation** et le **partenariat entre le secteur public et le secteur privé**. Elle contribuera également au transfert technologique des résultats de la recherche publique vers le monde économique, par le financement de projets de recherche en poursuivant les initiatives de réseaux de recherche et d'innovation technologiques. Selon le ministère de la recherche, *« les projets seront sélectionnés sur des critères d'excellence scientifique et technique, selon des modalités claires, éprouvées et conformes aux meilleurs usages, faisant appel à des procédures transparentes et à des comités d'experts internationaux »*.

En outre, l'agence pourra accorder des **dotations en capital à des fondations de recherche reconnues d'utilité publique**, dotations aujourd'hui

versées à partir du compte n° 902-24 en application de l'article 72 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) <sup>(1)</sup>.

• Il est proposé d'assurer le financement de l'agence par le versement de dotations en capital à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ». Votre Rapporteur spécial constate que ce mode de financement est **conforme à la vocation du compte dit « de privatisations »**, dont la logique implique que les dépenses s'insèrent dans un réel processus de valorisation patrimoniale pour l'État comme pour l'économie française dans son ensemble.

Le mode de fonctionnement de l'agence est en cours de définition, la date de sa mise en place, qui associera les acteurs de la recherche, publics et privés, étant fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2005, afin que l'ensemble des enjeux et des besoins soient définis. Dans un premier temps, elle prendra la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). Le compte n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » ne pouvant à ce jour verser des dotations qu'aux établissements publics et aux entreprises publiques, il est donc nécessaire de prévoir expressément la possibilité du versement de dotations à ce GIP et d'actualiser en conséquence la nomenclature des dépenses du compte. Il est prévu de verser 350 millions d'euros à l'agence en 2005.

\*  
\*       \*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à maintenir le champ actuel des dépenses du compte et, par conséquent, à ne pas permettre le versement de dotations en capital au groupement d'intérêt public chargé de préfigurer l'Agence nationale de la recherche.

**M. Charles de Courson** a rappelé qu'il n'est guère de bonne gestion de financer des dépenses pérennes comme celles qui seront de la compétence de la future agence nationale de la recherche par des dotations en capital par essence précaires, puisque dépendantes du niveau des ressources du compte de privatisation.

Après que votre **Rapporteur spécial** eut rappelé que l'agence nationale de la recherche constitue un élément décisif de l'accélération de l'effort de recherche consenti par le Gouvernement, et qu'il est légitime que les ressources de privatisation soient affectées à des actions dont la rentabilité future, pour l'économie française dans son ensemble, est incontestable, la Commission a rejeté cet amendement.

Elle a *adopté* l'article 54 sans modification.

---

(1) Voir le rapport n° 1110 annexe 43 de votre Rapporteur spécial, pages 77 à 80.

-----

N° 1863 – annexe 41 – Rapport spécial au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2005 sur le Trésor et les entreprises publiques (M. Michel Dieffenbacher)