

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2008 (n° 189)
 - Vote sur les crédits des missions :
 - Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales et compte spécial Développement agricole et rural ; vote sur l'article 41 rattaché (M. Nicolas FORISSIER, Rapporteur spécial) 2
 - Engagements financiers de l'État (M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial) 7
 - Participations financières de l'État ; avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics (M. Camille de ROCCA SERRA, Rapporteur spécial) 12
- Information relative à la Commission..... 14

Mercredi

7 novembre 2007

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 29

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Didier Migaud,
Président
puis
de M. Michel Bouvard,
*Vice-Président***



La Commission a poursuivi l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2008 et procédé, sur le rapport de M. Nicolas Forissier, Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* et du compte spécial *Développement agricole et rural*.

M. Nicolas Forissier, Rapporteur spécial des crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* et du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*, a précisé que ces crédits, d'un montant total de 2 988,5 millions d'euros prévu en 2008, représentent une faible partie de l'effort public en faveur du secteur agricole.

Il convient de saluer la progression de 1,9 % des crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles, dans un contexte budgétaire contraint.

Les recettes du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* sont constituées par 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles, soit 102,5 millions d'euros prévus en 2008.

Concernant la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* il faut tout d'abord relever que les crédits de paiement sont en recul de 2,1 %, à 2 878 millions d'euros.

Cette réduction s'explique notamment par une opération budgétaire exceptionnelle. Dans le présent projet de loi de finances, les crédits d'intervention des offices agricoles diminuent de 68 millions d'euros par rapport à 2007. En contrepartie, les offices se verront restituer, en cours d'année, le produit de la vente de l'ancien siège de l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), immeuble situé dans le 7^{ème} arrondissement de Paris.

La nécessité de recourir à une ressource extrabudgétaire pour financer le budget courant du ministère traduit le caractère extrêmement contraint du budget.

La sous-dotation du budget de l'agriculture depuis plusieurs décennies se traduit par des reports de charges d'une année sur l'autre, qui grèvent en conséquence lourdement le budget du ministère et entravent sa capacité de réaction.

L'évaluation des reports de charge reste incertaine. Le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel concernant l'année 2006 évaluait à 474 millions d'euros les reports sur 2006. Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, les reports de charges pourraient dépasser 1 milliard d'euros fin 2007.

En conséquence, le ministère est dépourvu de moyens de gestion des crises. Le présent projet de loi de finances l'illustre bien : si les crédits destinés à inciter au développement de l'assurance récolte sont en progression (passant de 30 à 32 millions d'euros), le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) n'est pas doté. Or, le ministère de l'Agriculture a pour spécificité de gérer le vivant : les crises ne manquent donc pas de survenir, qu'elles soient climatiques, sanitaires, de marché.

Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il étudierait le sujet au plus près dans les mois qui viennent, en collaboration avec le ministre et qu'il comptait demander au Gouvernement de réfléchir à la possibilité de pré-affecter les crédits du ministère mis en réserve au financement des mesures de crise.

Le budget 2008 doit être un budget de transition ; un véritable rebasage devra être opéré pour 2009.

Le Rapporteur spécial a ensuite présenté les principales mesures du budget :

- la division par deux des crédits de l'aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté (AGRIDIFF) est le fruit des arbitrages rendus nécessaires par la contrainte budgétaire globale ;
- la progression des crédits de paiement destinés au plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) est destinée à résorber la file d'attente constituée en 2006 et 2007 ;
- l'Union européenne poursuit le cofinancement de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) grâce à une réserve de crédits communautaires ;
- la mesure rotationnelle ne fera l'objet d'aucun nouvel engagement à compter de 2008 ;
- les indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN) sont stables, à 232 millions d'euros ;
- l'effort en direction de la pêche est maintenu, avec une dotation en légère hausse ;
- le financement de la part nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA) est stable, à 165 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial a souhaité insister sur la nécessité pour la France de promouvoir son agriculture et son secteur agroalimentaire. La France est l'un des rares pays à disposer d'un véritable modèle alimentaire. Sa promotion passe par quatre vecteurs.

Premièrement, la communication autour de l'agriculture et du monde rural : à cet égard, force est de constater que l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR) n'a pas les moyens de coordonner l'ensemble des actions de communication. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il envisage de conduire une étude afin d'identifier les crédits publics concourant à la communication autour de l'agriculture et de réfléchir à leur mutualisation.

Deuxièmement, la promotion des signes de qualité : la réforme engagée par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), qui a fusionné avec la Commission nationale des labels et des certifications (CNLC) en réalisant des économies de personnel, mérite d'être saluée. L'INAO reformera en 2008 les procédures d'agrément et de contrôle, avec un budget qu'il faut espérer suffisant.

Troisièmement, le soutien aux industries agroalimentaires : il s'agit de la première industrie nationale en termes de chiffre d'affaires et du deuxième employeur français, avec plus de 420 000 salariés. Il faut mettre en place une vraie politique des filières, dite « de la fourche à la fourchette ». Le Rapporteur spécial a rappelé qu'il a lancé en mai 2005 un partenariat national pour le développement des industries agroalimentaires (PNDIAA), en concertation avec tous les acteurs de l'agroalimentaire. L'objectif en termes d'emplois était un accroissement net de 80 000 salariés en dix ans, pour atteindre 500 000 ; cela passe par une reconquête de parts de marché, la France n'étant plus que le troisième exportateur mondial de produits agricoles et agroalimentaires, derrière les États-Unis et les Pays-Bas. La délégation interministérielle aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie, créée en novembre 2005, entend notamment relancer le PNDIAA qui a démontré son utilité depuis sa mise en œuvre. Il faut se féliciter de cette initiative.

Quatrièmement, la promotion à l'international. La réduction des crédits qui y sont consacrés (-20,3 % en autorisations d'engagement et -18,4 % en crédits de paiement) s'explique essentiellement par la réduction des crédits d'intervention des offices, décrite plus haut. Il faudra veiller tout particulièrement à ce que le soutien des offices soit au moins rétabli au niveau de 2007.

Des réformes sont en cours au sein du ministère de l'Agriculture.

À partir de 2008, tous les crédits de personnel de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* seront gérés depuis le programme support *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*. Cela simplifiera la cartographie des budgets opérationnels de programme, en confiant au seul niveau régional la responsabilité des BOP déconcentrés.

Depuis janvier 2006, le ministère chargé des transports et de l'équipement et le ministère de l'Agriculture ont engagé la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), dans huit départements. Ce type de synergies mérite d'être encouragé.

La réforme des offices se poursuit. Les offices ont été rassemblés en trois pôles : un pôle élevage (l'ONIEP), un pôle grandes cultures (ONIGC) et un pôle fruits et légumes, vins, horticulture (VINIFLHOR). Les offices ont été rassemblés sur le site de Montreuil ; le déménagement s'est effectué sans difficulté particulière. Le changement est toutefois important pour les offices. À moyen terme, cette réforme est vertueuse d'un point de vue budgétaire.

Le ministère, cherchant à rassembler sur deux sites ses implantations, aujourd'hui éclatées en une dizaine de lieux – ce qui est une bonne démarche – a choisi de privilégier l'acquisition à la location. Toutefois, certaines opérations de rénovation présentent un caractère d'urgence plus grand que l'achat de nouveaux locaux.

Les retards d'investissement et parfois la vétusté de certains locaux d'enseignement supérieur agricole deviennent préoccupants. En conséquence, il faut que les cessions d'actifs servent à financer des opérations de réhabilitation plutôt que les dépenses courantes.

Dans une perspective plus globale, il faut souligner que l'agriculture française connaît un tournant majeur. La population mondiale va s'accroître de 3 milliards de personnes en cinquante ans, augmentant en conséquence les besoins de production agricole. La progression de la demande sera également qualitative : 450 millions d'Indiens et de Chinois ont d'ores et déjà un pouvoir d'achat comparable à celui de la classe moyenne européenne, et orientent leur consommation vers des produits de qualité, dont la traçabilité est assurée. Une telle demande peut être satisfaite par la France, mondialement reconnue pour la sécurité sanitaire de ses produits alimentaires.

Le « bilan de santé » de la politique agricole commune sera connu le 20 novembre prochain. À l'occasion de la présidence de l'Union européenne qu'elle assurera à partir du 1^{er} juillet 2008, la France devra traiter notamment la question de la gestion des crises ; ce doit être l'occasion de faire passer un certain nombre de messages auprès de nos partenaires, notamment sur la problématique de la gestion des crises.

Enfin, le Rapporteur spécial a estimé qu'il conviendrait de dégager des marges de manœuvre dès le début de l'exercice, afin notamment de gérer les crises, sans avoir recours aux habituelles mesures de gestion interne, insatisfaisantes.

M. René Couanau a souhaité savoir si, depuis leur réforme, les offices intervenaient encore dans la gestion des marchés agricoles.

S'agissant de la pêche, il s'est demandé si la gestion décentralisée des crédits et une meilleure coopération avec les acteurs locaux ne permettraient pas de remédier aux retards constatés dans le déblocage des crédits, actuellement palliés par les professionnels concernés sur leur propre trésorerie.

M. Alain Rodet a estimé que ce projet de budget ne mettait pas le ministère en mesure d'affronter des défis cruciaux. Il a regretté la désorganisation dont il a fait preuve dans la gestion de la crise de la fièvre catarrhale ovine et a souligné la nécessité d'une présence forte du ministre à Bruxelles, là où se joue largement l'avenir de l'agriculture française. Enfin, il a rappelé le devoir de vérité qui incombe au ministère sur des sujets qui préoccupent tous les Français, par exemple l'éthanol qui, de plus en plus, apparaît comme une impasse.

M. Michel Bouvard a salué la clarté de la présentation du Rapporteur spécial, soulignant que, dans un budget, l'utilisation des crédits n'est pas moins importante que leur montant.

Après s'être félicité de l'engagement de simplification des BOP et de la remontée au niveau régional des crédits, ainsi que du regroupement des services de l'Agriculture avec ceux de l'Équipement, il s'est interrogé d'une part, sur la stabilité, en 2008, des indemnités compensatoires de handicaps naturels, en contradiction avec l'engagement de l'État à les revaloriser progressivement et d'autre part, sur la stratégie de l'Office national des forêts, notamment dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » et de la hausse des prix du bois.

Il a également souligné qu'une bonne gestion des crises agricoles exigerait une clarification du mécanisme de financement de leurs conséquences. Qu'ils soient regroupés dans la mission *Provisions*, ou qu'ils restent dans les budgets des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture, il importe de savoir à combien se sont élevés les crédits mobilisés lors des crises passées afin d'en évaluer le montant nécessaire à l'avenir.

M. Nicolas Forissier, Rapporteur spécial a apporté les éléments de réponse suivants :

Pour l'instant, la réforme des offices se limite à un regroupement de moyens, une réflexion étant en cours sur le rôle desdits offices. Il a rappelé qu'il veillerait à ce que les crédits des offices soient maintenus à leur niveau de 2007.

Le décalage entre les engagements de l'État et le déblocage des crédits correspondants résulte des contraintes budgétaires auxquelles le ministère de l'Agriculture, comme l'ensemble des autres ministères, est soumis.

En dépit de ces contraintes, les engagements de l'État envers la pêche ont été tenus puisque les crédits augmentent. Les réformes administratives en cours, notamment le renforcement de l'échelon régional, devraient permettre une meilleure mise en œuvre des engagements de l'État.

Sur l'évolution des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN), il convient de souligner que les files d'attente ont été résorbées. La stabilité des crédits consacrés aux ICHN pour 2008, doit permettre de répondre aux attentes des exploitants des zones défavorisées, en particulier en montagne. La revalorisation de l'ICHN a déjà été concrétisée à hauteur de 30 %. Il conviendra de la porter à 50 % comme l'État s'y était engagé.

Les marges de manœuvre du ministère en début d'exercice pourraient par exemple être améliorées par une dotation au Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) ou par l'attribution d'un droit de tirage sur la réserve de précaution de ce ministère.

La réforme des structures et du mode de fonctionnement de l'Office national des forêts (ONF) a été bien conduite, ce qui a permis d'améliorer la situation financière de cet établissement, excédentaire depuis deux ans. L'objectif de l'Office est désormais de réaliser des gains de productivité, grâce à une diminution de la masse salariale.

M. Michel Bouvard a souligné que l'Office facture désormais l'ensemble de ses prestations aux communes, y compris les plus petites et a estimé qu'au vu des résultats de gestion d'autres établissements, notamment la Société forestière de la Caisse des dépôts et consignations, l'Office pourrait encore améliorer sa gestion.

M. Nicolas Forissier, Rapporteur spécial, a estimé que la mission d'élaboration du plan stratégique de gestion de la forêt française est bien conduite par l'ONF, l'enjeu étant principalement l'amélioration de la gestion de la forêt privée par le biais des coopératives et des groupements forestiers et l'étude des perspectives ouvertes par le recours accru à des biocarburants de seconde génération, constitués de matière ligneuse ou au chauffage par des plaquettes de bois.

Les crédits du programme « Forêt » enregistrent une progression en 2008, les moyens de l'ONF étant maintenus. L'effort de regroupement des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) doit être poursuivi. La première étape du regroupement s'est déroulée sur la base du volontariat dans huit départements avec des effets positifs. Les expérimentations ont permis de lever la crainte initiale d'une disparition du ministère de l'agriculture au profit du ministère de l'équipement. Le budget maintient les moyens du ministère et augmente les crédits de certaines actions, parmi les plus importantes (pêche, modernisation des bâtiments d'élevage).

L'accroissement exponentiel des besoins alimentaires de la planète impliquera des arbitrages importants en matière de politique d'assolement, de répartition entre productions alimentaires et valorisation non alimentaire des produits agricoles (développement des biocarburants, de la chimie du végétal...). Le ministère de l'agriculture devra disposer des marges de manœuvre nécessaires lui permettant de relever ces défis. S'agissant par exemple de la gestion de la crise provoquée par la fièvre catarrhale ovine, l'Italie a annoncé hier une reprise des échanges avec la France d'animaux en provenance des zones réglementées, étant donné les garanties offertes par les services sanitaires français. La qualité sanitaire et les efforts de traçabilité constituent des atouts essentiels de notre agriculture, comme on a pu l'observer lorsqu'il s'est agi de reconquérir des marchés à la suite de la grippe aviaire.

M. Jean-Pierre Gorges a estimé très insuffisants les efforts de réduction de la masse salariale du ministère de l'agriculture, en observant que ses effectifs avaient paradoxalement augmenté parallèlement à diminution du nombre d'agriculteurs. Il a par ailleurs souligné le

défaut de pilotage global et de cohérence de la politique d'aménagement du territoire. Par exemple, on peut s'interroger sur le devenir des éoliennes, qui se sont multipliées lorsque les revenus des agriculteurs diminuaient, mais qui sembleront moins intéressantes maintenant que les prix du blé explosent. De même, on observe que la Beauce n'est traversée par aucune ligne de chemin de fer alors qu'elle est la région la plus productive en biomasse.

M. Nicolas Forissier, Rapporteur spécial, a noté que l'augmentation du nombre de fonctionnaires au ministère de l'agriculture est essentiellement liée aux contraintes imposées par l'Union européenne en matière de contrôle de la mise en œuvre de la PAC. En revanche, ce ministère participe bien à l'effort global de rationalisation des effectifs de la fonction publique puisque 575 postes seront supprimés en 2008. Il conviendra de s'assurer de la poursuite de ces efforts. S'agissant de la stratégie d'ensemble de la politique d'aménagement du territoire, une réflexion prospective doit être engagée sur la problématique de la déprise des terres agricoles, au regard des défis alimentaires de demain. La vision globale qui fait peut-être défaut à cette politique vient d'être dessinée par le Président de la République.

*
* *

Article 41 : *Fixation du plafond d'augmentation de la taxe pour frais de chambres d'agriculture*

La Commission a *adopté* l'article 41 sans modification.

La Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* et du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*.

*
* *

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de M. Dominique Baert, Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Engagements financiers de l'État*.

M. Dominique Baert, Rapporteur spécial, a indiqué, à titre liminaire, qu'il était regrettable que seules 25 % des réponses à son questionnaire budgétaire lui soient parvenues au délai organique du 10 octobre. Si, aujourd'hui, le taux de réponse est proche de 90 %, la « performance » est toute relative puisque, par rapport à l'année précédente, le volume du questionnaire budgétaire a été réduit de moitié.

La mission *Engagements financiers de l'État* est un assemblage de crédits à la destination diverse, mais qui ont tous pour objet de couvrir différents « passifs » de l'État. En volume (42,4 milliards d'euros en 2008), elle est la troisième mission du budget général, après les *Remboursements et dégrèvements* (83,2 milliards d'euros) et l'*Enseignement scolaire* (59,3 milliards d'euros). Elle regroupe quatre programmes :

– *Charge de la dette et trésorerie de l'État*. C'est de loin le plus important en volume, avec 40,8 milliards d'euros en 2008, soit 96 % des crédits de la mission ;

– *Appels en garantie de l'État*. Quoique ses dépenses soient inférieures à 290 millions d'euros en 2008, c'est un programme sensible, puisqu'il porte toutes les garanties que l'État a accordées ;

– *Épargne*. Ce programme concerne essentiellement les primes versées par l'État au titre de l'épargne logement, qui représentent plus d'un milliard d'euros chaque année ;

– *Majorations de rentes*. Il s'agit d'un dispositif « fermé » et en cours de lente extinction (227 millions d'euros en 2008).

L'examen de cette mission aboutit à une relative satisfaction, tempérée par trois séries d'incertitudes et de questionnements.

La satisfaction réside dans la performance du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* en 2006, qui doit être analysée conjointement à l'examen du compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* – lequel ferait l'objet d'autorisations de découvert de 15 milliards d'euros sur sa première section dédiée à la gestion primaire de la dette et de 1,7 milliard d'euros sur sa seconde section consacrée à la gestion active de la dette.

La politique d'endettement de l'État s'appuie sur des principes généraux désormais classiques : simplicité de l'offre de titres, organisée autour des trois grandes catégories que sont les BTF, les BTAN et les OAT (dette à, respectivement, court, moyen et long termes) ; liquidité du marché, afin d'attirer les investisseurs et de leur donner la possibilité d'effectuer des arbitrages ; transparence, avec la mise en œuvre d'une procédure de vente des titres qui assure l'égalité de tous les investisseurs et leur mise en concurrence.

Pour 2006, le premier rapport annuel de performances (RAP), joint au projet de loi de règlement, permet de conclure à la performance globalement très satisfaisante du programme. Cette satisfaction ne peut toutefois être que relative car certains objectifs n'ont pas – ou pas complètement – été atteints. Ainsi : la durée de vie moyenne de la dette – 7 ans à la fin 2006 –, n'a pas été réduite, cet objectif étant conditionné à la reprise du programme de contrats d'échange de taux (*swaps*), suspendu depuis 2002 du fait de la volatilité des taux à court terme et, surtout, de la faiblesse persistante des taux à long terme.

De même, le taux d'annonce par les collectivités territoriales de leurs opérations financières supérieures à un million d'euros affectant le compte du Trésor a atteint 92 % en 2006, soit un niveau à peine meilleur qu'en 2004 et 2005 et inférieur à la prévision de 95 %. Ce résultat n'est néanmoins pas totalement imputable au responsable de programme.

Enfin, le nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie, qui a été supérieur aux prévisions. Les incidents qui dégradent le niveau du compte à la Banque de France (lorsque, par exemple, une contrepartie n'honore pas ses engagements financiers) ont été au nombre de 31, au lieu d'un objectif nul. Les conséquences financières pour l'État ont cependant été minimales, la plus importante étant une dégradation de trésorerie de 8,5 millions d'euros du fait d'un incident sur une opération de pension livrée.

Au-delà de la performance du programme, un premier « coup de projecteur » mérite d'être effectué sur les conditions de financement de l'État pour 2008. Son besoin de financement est, en effet, de plus en plus important et s'élèverait l'année prochaine à 145 milliards d'euros, après 111 milliards d'euros en 2007 (+ 31 %) : outre un déficit à peine réduit par rapport à 2007 (41,8 milliards d'euros à l'issue du vote par l'Assemblée nationale de la première partie du projet de loi de finances pour 2008), les amortissements de dette augmenteraient très fortement pour dépasser les 100 milliards d'euros. Ce besoin de financement serait couvert par les émissions de titres à moyen et long terme (BTAN et OAT)

pour près de 120 milliards d'euros, par des annulations de titres par la Caisse de la dette publique pour 3,7 milliards d'euros (annulations permises par l'affectation de recettes de cessions d'actifs) et par l'augmentation, très sensible, de l'encours de titres à court terme (BTF) de plus de 22 milliards d'euros.

De ce programme de financement dépend étroitement l'évolution de la charge de la dette. En 2006, la dette de l'État a – ponctuellement et exceptionnellement – diminué en euros courants, sous l'effet d'un montant particulièrement important de cessions d'actifs – plus de 16 milliards d'euros ont été affectés au désendettement – et de la « mobilisation » de la trésorerie, c'est-à-dire l'abaissement du compte courant du Trésor de plus de 25 milliards d'euros en fin d'année. Cela a permis de quasiment stabiliser la charge nette de la dette de l'État entre 2005 et 2006. Mais ces deux facteurs ne joueront plus – ou beaucoup moins – en 2007 et en 2008 : les recettes de privatisation devraient être beaucoup plus limitées (environ 4 milliards d'euros chaque année) ; les efforts d'« optimisation » de la trésorerie ne pourront plus jouer qu'à la marge, sauf à faire peser un risque excessif sur la continuité financière de l'État. En outre, les années 2007 et 2008 devraient être marquées par une absence de réduction notable du déficit budgétaire et par une remontée des taux d'intérêt, à court comme à long terme.

Dans ces conditions, la charge de la dette de l'État augmentera sensiblement en 2007 (la prévision de la loi de finances initiales devrait être dépassée d'au moins 200 millions d'euros) et, plus encore, l'année prochaine. En 2008, la charge nette de la dette après *swaps* s'établirait à 40,6 milliards d'euros, en augmentation de 1,6 milliard d'euros par rapport à la loi de finances pour 2007 (+ 4,2 %). Sachant que cette tendance devrait se prolonger dans les années à venir, il y a de quoi nourrir quelque inquiétude.

La mission *Engagements financiers de l'État* suscite par ailleurs d'autres questionnements, en matière de garanties accordées par l'État. Le programme *Appels en garantie de l'État* occasionnerait des dépenses en 2008 de 288 millions d'euros, essentiellement dues à des garanties de prêts de l'Agence française de développement (174 millions d'euros) et à des garanties d'aides à l'exportation de la COFACE (52 millions d'euros). Toutefois, c'est moins le niveau de la dépense qui doit attirer l'attention que le montant des encours garantis par l'État, qui sont autant de risques pesant sur sa situation financière. Régulièrement, de nouvelles garanties sont octroyées : en loi de finances pour 2006 par exemple, l'État a repris à sa charge les engagements antérieurement souscrits par le Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) sur les prêts à l'accession sociale et les prêts à taux zéro antérieurs à 2007 ; en loi de finances pour 2007, l'État a accordé sa garantie à l'Agence française de développement sur les versements que cette dernière devra effectuer à la Facilité de financement internationale pour la vaccination. Au total, les encours garantis par l'État dépassent les 60 milliards d'euros, sans même prendre en compte l'encours géré par la COFACE avec la garantie de l'État (plus de 40 milliards d'euros). Il y aurait sans doute matière à examiner de plus près le contenu de ces encours, en particulier ceux bénéficiant des procédures d'aides aux exportations de la COFACE.

Enfin, une autre inquiétude réside dans les reports de charges constatés en 2006 et en 2007 sur le programme *Épargne*. Ce programme, doté de 1,1 milliard d'euros en 2008, assure essentiellement le financement des primes payées par l'État aux détenteurs de comptes épargne logement (CEL) et de plans épargne logement (PEL). La modification du régime fiscal et social des PEL adoptée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et en loi de finances pour 2006 (en particulier l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des intérêts des « vieux » PEL de plus de 12 ans) a entraîné de nombreuses clôtures de PEL en 2006 et,

dans une moindre mesure, en 2007. Il en a résulté une forte augmentation du nombre de primes versées – et donc de la dépense budgétaire en 2006. Cette dernière a atteint 1,4 milliard d’euros, au lieu de 1,2 milliard d’euros prévus en loi de finances initiale. Mais ce montant aurait dû être encore bien supérieur, la loi de finances rectificative pour 2006 n’ayant pas couvert la totalité des dépenses entraînées par le mouvement de « décollecte » de l’épargne logement : les ouvertures de crédits supplémentaires ont été limitées à 220 millions d’euros, entraînant des reports de charges sur 2007 d’environ 500 millions d’euros. Une autorisation de découvert a donc dû être contractée, dans des conditions peu transparentes, auprès du Crédit foncier de France (CFF), établissement chargé de la liquidation des primes pour le compte de l’État.

Pour 2007, les crédits ont été initialement fixés à 1 149 millions d’euros, mais ce montant s’est rapidement révélé insuffisant, la quasi-totalité ayant été consommée dès la fin avril. La prévision d’exécution budgétaire réalisée au 31 août dernier pour l’ensemble de l’année 2007 s’établissait ainsi à environ 1 450 millions d’euros, soit un besoin de financement d’environ 300 millions d’euros. Ajoutés aux reports de charges de 2006, ce sont donc 800 millions d’euros supplémentaires qui restent à ouvrir afin d’apurer les dettes de l’État vis-à-vis du Crédit foncier de France.

M. Dominique Baert, Rapporteur spécial, a indiqué qu’il n’avait obtenu aucune réponse du Gouvernement sur :

– le surcoût pour l’État représenté par les intérêts versés au Crédit foncier au titre de l’autorisation de découvert ;

– les modalités et le calendrier de l’apurement des dettes de l’État nées durant les exercices 2006 et 2007 : quelle part sera couverte, dans quelques semaines, en loi de finances rectificative pour 2007 ? Quelle part sera couverte à plus long terme, dans le cadre du retour de la dépense à son « rythme de croisière » ?

Sous ces différentes réserves, et parce qu’il a jugé incongru d’appeler à ne pas payer les intérêts de la dette de l’État, **M. Dominique Baert, Rapporteur spécial**, a ensuite émis un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission *Engagements financiers de l’État*.

M. Jean-Pierre Gorges s’est étonné de l’accroissement relativement rapide des charges de la dette malgré la stabilité du montant de celle-ci. Il a souhaité savoir quel niveau ces charges atteindraient en 2012 lorsque le retour à l’équilibre du budget marquera l’arrêt de la croissance de la dette.

M. Alain Rodet a souhaité obtenir des précisions sur la répartition par pays des encours d’assurance-crédit, sur l’évolution de ces encours et sur les indemnités versées au cours des dernières années.

M. Camille de Rocca-Serra a demandé quelle était la part de la dette de l’État détenue par des investisseurs non résidents.

M. Michel Bouvard, Président, a souhaité obtenir des précisions sur l’évolution récente des mises en jeu de la garantie apportée par l’État et sur l’impact budgétaire prévisible de la remontée des taux d’intérêt.

En réponse aux différents intervenants, **M. Dominique Baert, Rapporteur spécial** a apporté les éléments de réponse suivants :

– les projections réalisées sur l'évolution de la charge de la dette ne couvrent pas la période postérieure à 2010, année au cours de laquelle elle atteindrait, selon le rapport du Gouvernement en vue du dernier débat d'orientation budgétaire, 46 milliards d'euros, soit un accroissement annuel de l'ordre de deux milliards d'euros par an ;

– s'agissant de l'impact de l'évolution des taux, il convient de noter que l'État tend à se financer davantage qu'auparavant à court terme, ce qui est de nature à accroître la sensibilité de la charge de la dette à l'évolution des taux. Cette évolution reste très incertaine comme l'atteste la structure actuelle de la courbe des taux – avec un taux à court terme de l'ordre de 4,4 % et un taux pour des emprunts à 10 ans de l'ordre de 4,5 % – qui constitue une curiosité économique ne pouvant théoriquement être pérenne. Compte tenu de ces incertitudes, la prudence a conduit l'État à ne pas réactiver la politique de *swaps* ;

– la répartition par pays des encours d'assurance-crédit est surprenante et conduit à s'interroger sur l'action conduite. Par ordre décroissant d'encours, les principaux pays où des risques sont couverts sont, au 30 juin dernier, la Suisse (3,2 milliards d'euros d'encours) – dont le risque pays n'est pas spontanément évident à l'observateur –, la Chine (2,8 milliards d'euros), l'Égypte (2,7 milliards d'euros), les Bermudes (2 milliards d'euros), les États-Unis (1,9 milliard), l'Inde (1,4 milliard d'euros), la Corée du Sud (1,4 milliard d'euros) et le Pakistan (1,3 milliard d'euros). Ces huit pays représentent, en leur ajoutant la Turquie et l'Indonésie, environ la moitié des encours. L'évolution de ces encours est à la baisse, puisqu'ils sont passés de 84,4 milliards d'euros en 2000 à 69,7 milliards d'euros en 2002 puis 50,4 milliards d'euros en 2005 et 43 milliards d'euros en 2006. En outre, il convient de noter que les indemnités versées au titre de l'assurance-crédit sont désormais inférieures aux primes perçues et aux récupérations. Quant aux principaux sinistres ayant entraîné des indemnisations par la COFACE pour le compte de l'État, ils ont avant tout concerné, en cumul depuis 2000, des contrats au Pakistan et en Indonésie. Dans la mesure où les performances de notre commerce extérieur se sont très sensiblement dégradées, il convient manifestement de s'interroger sur l'utilisation qui est faite de l'assurance-crédit ;

– en juillet 2007, 61,1 % de la dette négociable de l'État était détenue par des non-résidents. Cette part croît régulièrement : elle était par exemple de 48,1 % en 2003. S'il n'y a pas de données totalement fiables sur la nationalité des investisseurs étrangers concernés, il s'agirait, selon un sondage récent, essentiellement d'investisseurs résidents d'États situés en dehors de la zone euro. Cette situation traduit une dépendance croissante du financement de l'État envers les investisseurs étrangers. Elle permet toutefois d'apporter une certaine sécurité de refinancement face aux éventuels chocs de marché et de limiter l'effet d'éviction au plan domestique, en libérant davantage l'épargne nationale pour le financement des entreprises.

La Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État*.

*

* *

La Commission a procédé, sur le rapport de Camille de Rocca Serra, Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Participations financières de l'État* et *Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics*.

M. Camille de Rocca Serra, Rapporteur spécial, a précisé que la première mission se compose de deux programmes : le programme n° 731, *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* et le programme n° 732, *Désendettement de l'État ou d'établissements publics de l'État*, dont le responsable est le directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE). L'exécution 2006 de la mission a été profondément atypique en raison d'une part de l'ampleur inédite des recettes de privatisations, qui ont dépassé 17,17 milliards d'euros, et d'autre part de l'usage original qui en a été fait : l'affectation de 16,27 milliards d'euros, soit près de 95 % des crédits ouverts, au désendettement de l'État et des établissements publics de l'État. 12,96 milliards d'euros, soit 0,7 % du PIB français en 2006, ont ainsi été affectés à la Caisse de la dette publique afin de réduire directement l'endettement de l'État. La performance de cette action est évaluée à travers deux indicateurs : le premier, relatif à la diminution de la charge d'intérêt nette annuelle et le second, relatif à l'allègement des charges d'intérêt de l'État du fait de son désendettement, calculé en moyenne annuelle sur les cinq années suivantes. Le rapporteur spécial a souligné qu'il pourrait être utile de définir un nouvel indicateur comparant les intérêts économisés avec les dividendes attendus du capital immobilisé dans chaque participation dont la cession a été réalisée.

Il a ensuite indiqué que l'objectif de 5 milliards de recettes pour l'exercice 2007 ne serait vraisemblablement pas atteint. Au 6 novembre, 3,8 milliards de recettes ont été encaissés sur le compte. Deux opérations de cession ont été réalisées. Il s'agit de la cession d'une fraction de 25 % du capital de DCN à Thales dans le cadre du programme Convergence, en mars 2007, et de la cession de 130 millions d'actions France Télécom en juin, qui ramène la part détenue par l'État, directement et indirectement à 27,4 %. À la fin de l'exercice 2007, devrait être dénouée l'opération d'ouverture minoritaire du capital de la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne (Semmaris). Cette opération devrait rapporter à l'État environ 43 millions d'euros de recettes.

Le Rapporteur spécial a précisé que le programme *Désendettement* devait représenter 72 % des dépenses de la mission en 2007 et que d'ores et déjà, 2,6 milliards d'euros ont été versés à l'ERAP (dans le cadre du plan d'accompagnement de France Télécom). En dehors du programme *Désendettement*, deux opérations principales peuvent être relevées. La DCN a reçu une dotation en capital de 150 millions d'euros, qui solde les engagements de l'État à l'égard de cette entreprise, et l'Agence pour l'innovation industrielle a bénéficié de 300 millions d'euros d'avances d'actionnaire, qui seraient, selon les informations fournies au Rapporteur spécial, « une queue d'engagement » davantage qu'un investissement purement patrimonial.

Le Rapporteur spécial a ensuite indiqué que, comme pour l'exercice 2007, un montant forfaitaire de recettes de 5 milliards d'euros est prévu pour l'exercice 2008, ce qui représente environ 2,8 % de la valeur du portefeuille financier détenu par l'État (180 milliards d'euros à la mi-septembre 2007). Le programme *Désendettement* devrait bénéficier de 88 % des crédits contre 72 % en 2007, tandis qu'au titre de l'action n° 1 du programme n° 731, deux dotations principales sont prévues, la première à hauteur de 300 millions d'euros en faveur de Giat industries et la seconde d'un montant de 250 millions d'euros devrait permettre de financer une partie de la soulte d'adossement du régime de retraite de la RATP au régime général, si les négociations en cours avec la CNAV aboutissent.

Le Rapporteur spécial a indiqué que la bonne gestion de l'État actionnaire avait porté ses fruits. Le redressement des entreprises publiques se poursuit : les rentabilités opérationnelles et financières s'améliorent et la situation financière poursuit son assainissement. L'amélioration des résultats des entreprises publiques se traduit aussi par l'augmentation des dividendes versés à l'État actionnaire (pour les entreprises du secteur non financier 3,9 milliards d'euros sont prévus pour 2007 et 4,4 milliards pour 2008). L'État actionnaire s'est montré pragmatique et efficace avec l'opération DCN-Thales et le projet de fusion GDF-Suez, en particulier.

En revanche, la situation de l'État actionnaire dans EADS n'est pas satisfaisante. En 2007, sous l'impulsion du Président de la République, d'importants progrès ont été réalisés pour la gouvernance d'EADS. L'accord trouvé le 17 juillet dernier a été validé par l'assemblée générale des actionnaires le 22 octobre. Dans le cadre de cet accord, les actionnaires de référence sont également convenus de créer un groupe de travail chargé d'étudier la structure d'actionariat à long terme la plus appropriée pour EADS et formuler des propositions d'adaptation des pactes d'actionnaires. Ce groupe de travail comprendra des représentants de l'État allemand bien que celui-ci ne soit pas actionnaire. Le Rapporteur spécial a souligné qu'il suivrait les travaux du groupe de travail afin d'en rendre compte à la commission des Finances.

Il a ensuite présenté les crédits de la mission *Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics* dont les trois programmes sont sous la responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique. Le rapport annuel de performances pour 2006 est critique à l'égard des avances accordées au Fonds de solidarité à hauteur de 200 millions d'euros, à l'Office du développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) à hauteur de 36,5 millions d'euros et au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) à hauteur de 22 millions d'euros. Ces avances n'auraient pas, selon l'AFT, respecté la doctrine d'emploi : pour le Fonds de solidarité, il s'agissait semble-t-il de compenser une insuffisance de dotation, pour l'ODEADOM et le CNASEA, de financer des aides à des secteurs en difficulté (bananes pour le premier, pêche pour le second). L'exécution 2007 devrait conduire à un constat de perte pour un montant de 69 millions d'euros en raison de l'absence de remboursement des avances consenties à l'OFIMER en 2005 et au CNASEA en 2006. Ces avances ont été versées pour être directement reversées au Fonds de prévention des aléas pêche (FPAP), organisme interprofessionnel chargé de prémunir les pêcheurs contre les variations des cours du pétrole, qui s'est trouvé dans l'impossibilité de rembourser les avances et a été dissous. Comme pour l'exercice 2007, il est prévu en 2008 un solde déficitaire pour le compte. Le montant de ce déficit augmenterait de 72 % et s'établirait à 90,642 millions d'euros, en raison essentiellement du montant des avances accordées au budget annexe Contrôle et exploitations aériens qui correspond au plafond d'emprunt de 103,7 millions d'euros autorisé pour le budget annexe.

M. Alain Rodet a indiqué ne pas partager le constat de satisfaction du Rapporteur spécial sur le bilan de la cession des participations financières de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

M. Nicolas Forissier a estimé que les propos du Rapporteur spécial à propos des avances consenties aux CNASEA et à l'OFIMER illustraient bien les problèmes de financement qu'il avait évoqués et la difficulté de mobiliser les aides en faveur du secteur piscicole.

M. Dominique Baert a demandé si le Haut conseil du secteur public, créé au début des années 1980 afin de regrouper des parlementaires, des personnalités qualifiées ainsi que les organisations syndicales, pour débattre des mutations du secteur public, avait encore une activité et quel était son programme de travail.

M. Michel Bouvard, Président, s'est félicité de ce que la LOLF a permis d'accroître la transparence à propos des recettes de privatisations et de leur utilisation. Dans le prolongement de la question posée par M. Dominique Baert, il a estimé que la commission des Finances devrait s'intéresser encore davantage aux services et organismes rattachés au Premier ministre, dont le nombre croît encore chaque année, bien que certains, à l'instar du Haut conseil du secteur public, sont aujourd'hui dépourvus de missions. S'agissant de la cession des participations de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes, il a considéré que le premier bilan de la privatisation était positif, mais qu'il appartiendra au Rapporteur spécial d'affiner ce bilan avec davantage de recul. À propos d'EADS, il a indiqué que l'on pouvait trouver anormal que l'État soit un actionnaire de référence sans être membre du conseil d'administration et se demander si, lorsque l'État est un actionnaire de référence, il ne revenait pas à l'APE de s'assurer de la qualité des informations financières fournies par l'entreprise.

Le **Rapporteur spécial** a tout d'abord indiqué qu'aucune information ne lui avait été fournie à propos du Conseil du secteur public. Il a par ailleurs confirmé qu'en première analyse la cession des parts de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes devait être considérée comme une réussite, au moins du point de vue patrimonial, puisque 2 milliards d'euros supplémentaires ont été dégagés par rapport aux prévisions initiales.

Il a ensuite indiqué que l'APE affirmait ne pas avoir eu connaissance des problèmes industriels que connaissait Airbus et que l'absence de représentation de l'État au conseil d'administration du groupe EADS empêchait l'agence d'avoir accès aux informations essentielles relatives au groupe. Il a précisé qu'en tout état de cause, il revenait à l'Autorité des marchés financiers et non à l'APE, de s'assurer de la loyauté des informations diffusées par les entreprises. Il a ajouté que s'agissant des autres entreprises à participation publique, l'agence avait accompli un excellent travail, en œuvrant pour l'amélioration de la gouvernance des entreprises concernées.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Participations financières de l'État* ; ainsi que les crédits du programme *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

*

* *

Information relative à la Commission

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret portant transfert de crédits du programme 178 « *Préparation et emploi des forces* » de la mission « *Défense* » vers le programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes* » de la mission « *Transport* ». Ce mouvement, d'un montant de 400 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) correspond à la contribution du ministère de la Défense à l'exploitation et à la maintenance de la station Loran d'Edeje par le Danemark pour les besoins de la marine.

