

N° 87

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 44

**COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR**

*Rapporteur spécial : M. Paul LORIDANT*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721**

**Sénat : 86 (2001-2002)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>I. LA PÉRENNITÉ DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR EST GARANTIE PAR LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	5
<b>A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE</b> .....	5
1. <i>Une logique d'affectation interprétée avec rigueur</i> .....	6
2. <i>Une étanchéité entre les comptes d'affectation spéciale et le budget général renforcée</i> .....	6
3. <i>Une meilleure information des commissions des finances</i> .....	7
<b>B. EXERCICE DE PROSPECTIVE</b> .....	7
<b>II. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR RESTE INSATISFAISANTE</b> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	12
<b>I. EVOLUTION DU NOMBRE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR DEPUIS 1997</b> .....	12
<b>II. UNE CONTRIBUTION POSITIVE AU SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL</b> .....	13
<b>A. LES RÉSULTATS DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR POUR 2000</b> .....	13
<b>B. LES PRÉVISIONS POUR 2002</b> .....	16
<b>III. UNE EVOLUTION CONTRASTÉE DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR</b> .....	17
<b>A. LA FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS DES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE</b> .....	17
<b>B. L'ÉVOLUTION OPPOSÉE DES COMPTES D'AVANCE ET COMPTES DE PRÊT</b> .....	20
<b>C. LA GRANDE STABILITÉ DES COMPTES DE COMMERCE</b> .....	22
<b>D. UN BÉNÉFICE EXCEPTIONNEL POUR LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES</b> .....	25
<b>CHAPITRE II : LES COMPTES DE PRIVATISATION ET DE PROVISIONNEMENT DES CHARGES DE RETRAITES SONT SOUMIS À DE LOURDES INCERTITUDES</b> .....	26
<b>I. L'AVENIR LIMITÉ DU FONDS DE PROVISIONNEMENT DES CHARGES DE RETRAITE ET DE DÉSENETTEMENT DE L'ÉTAT</b> .....	27
<b>A. LES GRANDES ESPÉRANCES DE LA TÉLÉPHONIE MOBILE DE TROISIÈME GÉNÉRATION</b> .....	27
<b>B. L'ÉVAPORATION DE LA MANNE UMTS</b> .....	28
1. <i>Une procédure d'attribution des licences décevante</i> ... ..	28
2. <i>Qui a néanmoins mis en péril les opérateurs de télécommunications</i> ... ..	30
a) <i>L'éviction de l'UMTS de groupes français et étrangers importants</i> .....	30
b) <i>La chute des cours des détenteurs de licence UMTS</i> .....	30

3. Et amené à une révision obligée du montant des licences .....	32
<b>C. UNE AFFECTATION DES RECETTES REMISE EN CAUSE .....</b>	<b>32</b>
1. La baisse des recettes .....	33
2. Aucune recette ne sera affectée au désendettement de l'Etat .....	33
3. La disparition d'une manne pour les retraites ? .....	34
<b>D. POUR L'INSCRIPTION DES RECETTES DE L'UMTS AU BUDGET GÉNÉRAL.....</b>	<b>35</b>
<b>II. LES PERSPECTIVES INCERTAINES DU COMPTE D'AFFECTATION DES PRODUITS DE PRIVATISATION 902-24.....</b>	<b>35</b>
<b>A. LE COMPTE 902-24 OU LES DIFFICULTÉS DE LA PRÉVISION.....</b>	<b>39</b>
<b>B. UN EFFET DE CISEAUX ENTRE RECETTES DE PRIVATISATION ET BESOINS DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC EN 2000 ET 2001 .....</b>	<b>42</b>
1. La diminution du volume des opérations du compte 902-24 en 2000.....	42
2. Les besoins des entreprises publiques ne pourront pas être satisfaits en 2001.....	44
<b>C. LES INCERTITUDES DES PRIVATISATIONS POUR 2002.....</b>	<b>47</b>
<b>D. L'AJOUT CONTESTABLE AUX BESOINS DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC DES BESOINS DU FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES .....</b>	<b>51</b>
<b>E. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES FRAIS LIÉS AUX OPÉRATIONS DE CESSION .....</b>	<b>51</b>
<b>CHAPITRE III : LE COMPTE D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES ET LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES RÉVÉLENT DES CAGNOTTES AU PROFIT DE L'ÉTAT .....</b>	<b>53</b>
<b>I. UN BÉNÉFICE NET SUR L'EURO : LE COMPTE D'ÉMISSION DES MONNAIES MÉTALLIQUES 906-04.....</b>	<b>53</b>
<b>A. UNE ÉMISSION MASSIVE D'EUROS EN 2002 .....</b>	<b>55</b>
<b>B. UNE ÉVAPORATION DES FRANCS.....</b>	<b>56</b>
<b>C. DES AUTRES CHARGES PLUS NÉGLIGEABLES .....</b>	<b>58</b>
<b>D. DE PETITS PROFITS SUR L'EURO... ..</b>	<b>58</b>
<b>II. LES EXCÉDENTS DU COMPTES D'AVANCES 903-54 SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX DÉPARTEMENTS ET COMMUNES.....</b>	<b>59</b>
<b>A. L'INFLEXION DU SOLDE DU COMPTE D'AVANCES.....</b>	<b>60</b>
<b>B. LA REMISE EN CAUSE DU FONCTIONNEMENT HABITUEL DU COMPTE.....</b>	<b>60</b>
<b>C. DES EXCÉDENTS DONT LES EXPLICATIONS NE SONT PAS TOTALEMENT SATISFAISANTES.....</b>	<b>61</b>
1. L'impact indéniable, mais non chiffré, de l'amélioration du taux de recouvrement.....	61
2. La baisse des impôts directs locaux.....	62
<b>D. UNE PRISE EN COMPTE DU SOLDE CUMULÉ À RELATIVISER.....</b>	<b>62</b>

E. UN NOUVEL ÉQUILIBRE DES RELATIONS FINANCIÈRES ETAT/COLLECTIVITÉS LOCALES ? .....	63
<b>CHAPITRE IV : LES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	64
<b>I. LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DES CRÉDITS</b> .....	64
<b>II. LES AUTRES ARTICLES</b> .....	65
A. ARTICLE 37 MODIFICATION DE L'OBJET DES DÉPENSES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE N°902-19 « FONDS NATIONAL DES HARAS ET DES ACTIVITÉS HIPPIQUES » .....	65
1. <i>Le compte de la filière « cheval »</i> .....	65
2. <i>La budgétisation des crédits de l'établissement public « les Haras Nationaux »</i> .....	66
3. <i>Une réforme annoncée par deux rapports</i> .....	68
B. ARTICLE 38 EXTENSION DES AIDES OCTROYÉES PAR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE N°902-32 « FONDS DE MODERNISATION DE LA PRESSE QUOTIDIENNE ET ASSIMILÉE D'INFORMATION POLITIQUE ET GÉNÉRALE » .....	68
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	70
<b>ANNEXE : LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	75

## **I. LA PÉRENNITÉ DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR EST GARANTIE PAR LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

Votre rapporteur spécial formule depuis plusieurs années trois remarques :

- Les comptes spéciaux du trésor constituent un outil budgétaire utile qu'il convient de préserver.
- Les comptes spéciaux du trésor sont les supports de la gestion patrimoniale de l'Etat.
- La répartition entre crédits du budget général et comptes spéciaux du trésor doit être faite avec rigueur.

### ***A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE***

Votre rapporteur spécial se félicite que les dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances qui concernent les comptes spéciaux du trésor, aient tenu compte de ces remarques.

En effet, les dispositions de la loi garantissent la pérennité des comptes spéciaux du trésor (qui s'appelleront désormais comptes spéciaux). Elles font des comptes spéciaux du trésor un instrument privilégié pour la gestion des participations financières de l'Etat, de la dette et des pensions.

La loi organique du 1er août 2001 institue quatre catégories de comptes spéciaux :

- les comptes d'affectation spéciale,
- les comptes de commerce,
- les comptes d'opérations monétaires,
- les comptes de concours financiers, catégorie qui regroupe les actuels comptes de prêts et comptes d'avance.

Chaque compte constitue une mission au sens de la loi organique et ne peut donc être créé que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale.

La loi du 1er août 2001 crée de droit trois comptes spécifiques :

- un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat. Ce compte sera l'héritier de l'actuel compte n° 902-24 qui retrace le produit des opérations de privatisation et les dotations en capital aux entreprises publiques.

- un compte de pensions et avantages accessoires, sous la forme d'un compte d'affectation spéciale, à partir duquel seront payées les pensions des agents publics et les charges de compensation aux régimes de retraite.

- un compte de la dette et de la trésorerie de l'Etat, sous la forme d'un compte de commerce, retraçant l'ensemble des opérations budgétaires – à l'exclusion des charges et des produits de trésorerie constituées par l'amortissement et l'émission d'emprunts – relatives à la dette de l'Etat. La loi organique élargit ainsi l'objet du compte de commerce créé par la loi de finances rectificative pour 2000, qui ne retrace que les seules opérations de gestion active.

S'agissant des comptes d'affectation spéciale, la loi organique répond à certaines observations de votre rapporteur spécial :

### **1. Une logique d'affectation interprétée avec rigueur**

L'article 21 de la loi organique impose que les dépenses prises en charge par un compte d'affectation spéciale soient, à partir de la loi de finances pour 2006, financées par des recettes « qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

### **2. Une étanchéité entre les comptes d'affectation spéciale et le budget général renforcée**

Le même article renforce l'étanchéité entre les comptes d'affectation spéciale et le budget général, en réduisant de 20 % à 10 % des crédits initiaux de chaque compte le versement qu'il est possible d'effectuer à partir du budget général et en interdisant, sauf pour les deux comptes d'affectation spéciale spécifiques cités plus haut et sauf disposition de loi de finances pour les autres comptes, les versements au budget général réalisés à partir d'un compte.

### 3. Une meilleure information des commissions des finances

La loi organique institue une procédure d'information préalable des commissions des finances en cas de majoration réglementaire des crédits du compte en cours d'année permise par un excédent de recettes. Le ministre des finances doit informer au préalable les commissions des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

#### B. EXERCICE DE PROSPECTIVE

Votre rapporteur spécial a réfléchi à l'impact de ces dispositions sur le nombre de comptes spéciaux du trésor et sur l'évolution de chacune des catégories de comptes spéciaux du trésor.

**Il ne sait pas si la tendance à la diminution de comptes spéciaux du trésor, et tout particulièrement des comptes d'affectation spéciale, va se poursuivre ou au contraire s'inverser.**

#### Une nouvelle proposition de suppression d'un compte d'affectation spéciale

La Cour des Comptes a transmis à votre rapporteur spécial un référé adressé aux ministres des finances, de l'équipement et de l'aménagement du territoire qui conclut par la nécessité de supprimer le compte 902-25 «Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien» (FIATA) :

*«La Cour des Comptes constate que, sur la base de l'analyse des données globales de l'exécution budgétaire, les recettes ne correspondent pas au niveau réel des besoins à financer.*

*Au cours des cinq dernières années, la consommation des crédits ouverts n'excède pas 40 %, la situation de l'exercice 2000, avec un taux de 59,4 %, apparaissant à cet égard tout à fait exceptionnelle. Par ailleurs, le niveau des reports augmente constamment d'un exercice à l'autre : de 120,5 millions de francs au 1<sup>er</sup> janvier 1996, il atteint, malgré l'élargissement des missions du Fonds, 193,6 millions de francs au 1<sup>er</sup> janvier 2000 et 224,5 millions de francs au 1<sup>er</sup> janvier 2001. Le montant du prélèvement opéré sur l'usager au travers des opérateurs du transport aérien apparaît donc disproportionné et excessif.*

*La faible niveau de consommation des crédits démontre aussi l'inadaptation, par rapport aux réalités du transport aérien et aux objectifs initiaux du Fonds, d'un dispositif de subvention qui semble se révéler à l'usage peu attractif.*

*La réduction sensible, au fil des ans, des sommes effectivement consacrées au soutien des lignes aériennes d'aménagement du territoire, comme du nombre d'opérateurs et des liaisons conventionnées, amène à s'interroger sur la validité des critères d'attribution des concours financiers gérés par le Fonds.*

*Malgré l'importance des moyens financiers dont il dispose, ce dernier n'a pas eu d'effet tangible sur la création de liaisons aériennes nouvelles : ainsi, son intervention ne s'inscrit pas de manière probante dans le cadre plus général d'une politique de l'aménagement du territoire qui s'accompagnerait du renforcement des réseaux sur l'ensemble du territoire.*

*A cet égard, la Cour constate que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, qui avait joué un rôle déterminant dans la mise au point du dispositif initial et en particulier dans la fixation à un niveau élevé-contre l'avis de la Direction générale de l'aviation civile- du montant de la taxe par passager, ne paraît pas se considérer comme impliquée dans sa mise en œuvre. Ainsi, le Délégué n'a pas répondu au relevé de constatations provisoires transmis par la Cour le 3 mars 2000 et au questionnaire qui l'accompagnait.*

*L'évolution des missions du Fonds que consacre la réforme de 1999 contribue au demeurant à accentuer le décalage existant entre les objectifs initiaux et la réalité actuelle. Conçu comme un instrument de soutien à l'aménagement du territoire, le compte d'affectation spéciale constitue désormais principalement le support du financement, au moyen de recettes affectées, de missions régaliennes ; dotées à raison d'un peu plus de 17 % en 1999, ces dernières se voient attribuer plus de 63 % des crédits du Fonds par la loi de finances pour 2001.*

*Cette situation qu n'est pas conforme aux dispositions de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances conduit à s'interroger sur la légitimité du dispositif mis en place et sur l'existence même d'un compte d'affectation spéciale.*

### **Deux interprétations opposées peuvent être tirées de la nouvelle loi organique.**

D'une part, la règle selon laquelle les dépenses des comptes d'affectation spéciale doivent être financées par des recettes « qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées » va conduire à un travail de remise en ordre afin de clôturer ou de modifier les comptes ne répondant pas à cette exigence. De même, la limitation des mouvements de crédits entre comptes spéciaux et budget général peut être de nature à limiter le recours à l'instrument des comptes d'affectation spéciale.

D'autre part, la suppression des taxes parafiscales prévue par la loi organique, qui interviendra au 31 décembre 2003, peut entraîner la création d'un certain nombre de comptes pour faire face à la demande de certains secteurs socio-économiques qui demanderaient la préservation d'une logique d'affectation. Il est ainsi concevable d'imaginer la création de comptes d'affectation spéciale qui disposeraient en recettes d'une taxe réaménagée et en dépenses de subventions à des organismes publics ou privés. La logique d'affectation reste en effet valable pour un certain nombre d'actions.

Par ailleurs, la création d'un compte d'affectation spéciale peut être vécue comme une transition, une étape intermédiaire, entre l'existence d'un instrument extrabudgétaire et la budgétisation.

**Votre rapporteur spécial doute que le gouvernement se prive dans un grand nombre de cas de la souplesse des comptes d'affectation spéciale.**

## **II. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR RESTE INSATISFAISANTE**

**Au préalable, votre rapporteur spécial est au regret de constater que les réponses à son questionnaire budgétaire, qui constituent un élément d'information essentiel du Parlement pour l'examen du budget, lui sont parvenus pour la majorité très tardivement.**

**Il y a là un dysfonctionnement regrettable, d'autant plus dommageable qu'elle fait douter des perspectives ouvertes par la nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Celle-ci fixe en effet la date limite de remise des réponses aux questionnaires budgétaires au plus tard huit jours après le premier mardi d'octobre...**

Votre rapporteur spécial se trouve par ailleurs dans l'obligation de réitérer un certain nombre de remarques formulée l'an passé. Il note que les documents budgétaires relatifs aux comptes spéciaux du trésor ne donnent qu'un aperçu vague des conditions réelles de leur exécution.

Ceci est dû pour l'essentiel aux montants considérables des reports dont bénéficient les comptes d'affectation spéciale. Votre rapporteur spécial signalait dans sa présentation des crédits pour 2001 que **les comptes d'affectation spéciale constituent une série « d'icebergs budgétaires » dont la partie immergée, les reports de crédits, n'apparaît pas.**

La pratique des reports de crédits a des fondements multiples. Elle trouve sa cause tout d'abord dans le régime particulier de gestion des autorisations de programme et des crédits de paiements lié aux conditions d'exécution des dépenses des comptes d'affectations spéciales. L'obligation de faire figurer en prévision des crédits de paiement à hauteur des autorisations de programme conduit à « provisionner » chaque année une fraction des crédits et à les reporter l'année suivante afin de mettre en réserve l'ensemble des crédits de paiement nécessités par une opération d'investissement. Les reports de crédits peuvent ensuite être expliqués par un profil de recettes dans l'année tel qu'une proportion, variable mais significative des crédits ne peut être engagée avant la date limite fixée pour l'engagement des crédits.

Votre rapporteur spécial rappelle que les soldes reportés en fin de gestion 2000 se sont élevés à 2,73 milliards d'euros, soit une progression de 37,9 % par rapport à l'exercice précédent.

**On aboutit ainsi à la situation pour le moins paradoxale où les crédits ouverts en loi de finances ne sont pas appelés à être consommés tandis que les crédits consommés ne sont pas débattus.**

Votre rapporteur spécial souhaite que figurent dans les documents budgétaires les reports pour chacun des comptes d'affectation spéciale et de manière plus générale que soit précisé pour chaque compte spécial du trésor le solde tel qu'il est évalué pour le début de l'exercice. S'agissant de comptes d'avances notamment, la prévision, comme la constatation, d'excédents ou de déficits ne prend sa signification qu'en fonction du solde initial que le résultat de l'année améliore ou détériore.

Montant des reports sur les 4 derniers exercices des comptes d'affectation spéciale

Comptes d'affectation spéciale (en millions d'euros)	Montant des reports				Observations
	Vers 1998	Vers 1999	Vers 2000	Vers 2001	
902-00 FNE	113,15	144,78	169,38	241,67	
902-01 Fonds forestier national	8,17	21,09	34,28		Compte clos en 1999
902-10 Soutien financier Cinéma et Audiovisuel	170,58	195,87	6,14	185,53	
902-12 Fonds de soutien aux hydrocarbures	22,01	25,92			Compte clos en 1998
902-13 Fonds de secours aux victimes de sinistres	5,63	7,01	0,80		Compte clos en 1999
902-15 Redevance Télévision	43,03	43,03	52,14	27,10	
902-16 Fonds national du livre	1,77	1,72	0,53		Compte clos en 1999
902-17 Fonds national pour le développement du sport	22,54	42,19	53,86	120,87	
902-19 Fonds national des haras	50,25	65,70	21,25	21,46	
902-20 Fonds national pour le développement de la vie associative	4,99	0,71	1,92	1,50	
902-22 Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France	258,20	308,73	348,45		Compte clos en 1999
902-23 Actions de développement des DOM	20,01	17,45	27,94	17,32	
902-24 Produits de cessions de titres du secteur public					Chapitres évaluatifs
902-25 Fonds d'intervention aéroports et transports aériens	24,19	21,31	29,51	34,22	
902-26 Fonds d'intervention transports terrestres et voies navigables	281,98	444,22	595,31	640,46	Impact des ouverture en AP égales aux CP
902-30 Fonds pour l'accession à la propriété	20,92	7,21	0,00		Compte clos en 1999
902-31 Indemnisation au titre des créances française sur la Russie		184,38	275,41	253,03	Compte créé en 1998
902-32 Fonds modernisation de la presse quotidienne		21,28	45,21	59,87	

## CHAPITRE PREMIER

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Le fascicule budgétaire dédié aux comptes spéciaux du trésor pour 2002 retrace les opérations prévues pour les six catégories de comptes spéciaux :

- Comptes d'affectation spéciale,
- Comptes de commerce,
- Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers,
- Comptes d'opérations monétaires,
- Comptes d'avances,
- Comptes de prêts.

### I. EVOLUTION DU NOMBRE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR DEPUIS 1997

Le nombre de comptes spéciaux du trésor décroît régulièrement depuis 1997 après la relative stabilité observée dans la décade précédente. Leur nombre, qui s'établissait à 73 en 1960, était passé à une quarantaine depuis le milieu des années 80.

Evolution du nombre de comptes spéciaux par catégorie

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Comptes d'affectation spéciale	19	18	17	12	12	11
Comptes de commerce	10	10	10	10	11	11
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	2	1	1	1	1	1
Comptes d'opérations monétaires	4	4	4	4	4	4
Comptes d'avances	5	5	5	5	5	5
Comptes de prêts	4	4	4	4	4	4

<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>36</b>
--------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

La baisse du nombre de comptes spéciaux du trésor depuis 1997 s'explique uniquement par la réduction du nombre de comptes d'affectation spéciale : ceux-ci sont passés de 19 en 1997 à 11 pour 2002.

Le nombre de comptes relevant des autres catégories de comptes spéciaux du trésor reste stable.

Entre 2001 et 2002, le nombre de comptes spéciaux du trésor passera de 37 à 36.

Un compte d'affectation spéciale (CAS), le compte 902-23 « actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer », est en effet supprimé à compter du 31 décembre 2001. Cette suppression avait été adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2001.

Deux comptes déjà existants devraient être aménagés.

L'un, le compte d'affectation spéciale 902-19 « Fonds national des haras et des activités hippiques », ex-fonds national des courses et de l'élevage, devrait voir ses opérations diminuer du fait de l'inscription des dépenses liées à l'établissement public « les Haras nationaux » au budget général. Le compte spécial ne devrait plus financer que le fonds commun de l'élevage et des courses.

L'autre, le compte d'affectation spéciale 902-32 « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale », devrait étendre ses activités à l'aide à la distribution des quotidiens nationaux d'information politique et générale, devenant ainsi le « 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 ».

## **II. UNE CONTRIBUTION POSITIVE AU SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL**

### ***A. LES RÉSULTATS DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR POUR 2000***

En 2000, les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 89,3 milliards d'euros en dépenses et à 87,5 milliards d'euros en recettes. Par rapport à 1999, année marquée par une forte hausse des dépenses

et une augmentation sensible des recettes, les dépenses et les recettes ont été respectivement en hausse de 1,9 % et 2,3 %.

**Opérations sur les comptes spéciaux du Trésor  
dont les opérations se poursuivent l'année suivante**

*(en milliards d'euros)*

	<b>1997</b>	<b>Var 97/98</b>	<b>1998</b>	<b>Var 98/99</b>	<b>1999</b>	<b>Var 99/2000</b>	<b>2000</b>
Dépenses	82,2	-2,40%	80,3	9,20%	87,6	1,90%	89,3
Recettes	82,6	-1,30%	81,6	4,80%	85,6	2,30%	87,5

Les résultats des opérations transitant par les comptes spéciaux du Trésor ont été marqués par une charge de 1,8 milliard d'euros. Toutefois, le résultat finalement retenu pour déterminer la contribution des comptes spéciaux au solde du budget général se calcule hors FMI et FSC et s'élève à 189 millions d'euros en 2000. La loi de finances initiale pour l'année 2000 prévoyait un solde positif supérieur, égal à 457 millions d'euros. La différence s'explique principalement par les mesures de suppression de la vignette et leurs répercussions sur le compte d'avance n° 903-52, les comptes d'avance connaissant ainsi un solde négatif de 599 millions d'euros. Elle s'explique également pour partie par le solde de - 380 millions d'euros des comptes d'opérations monétaires (hors FMI et FSC).

Parmi les comptes spéciaux du Trésor, la catégorie des comptes d'affectation spéciale a connu en 2000 une forte réduction du montant de ces opérations. Les dépenses et les recettes de l'ensemble des comptes d'affectation spéciale ont baissé en effet de 40,5 % par rapport à l'année précédente, bien au-delà de la baisse prévue en loi de finances initiale. Cette forte baisse ne s'explique que partiellement par la suppression de certains comptes l'année précédente. Elle trouve avant tout sa cause dans la baisse d'activité du compte spécial n° 902-24, compte d'affectation des produits de cessions, titre, parts et droits de sociétés, dont les recettes ont diminué de 66 % et les dépenses de 64 % en 2000.

En millions d'euros	Loi de finances 1998	Exécution 1998	Loi de finances 1999	Exécution 1999	Loi de finances 2000	Exécution 2000
<b>I - Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale</b>						
Comptes d'affectation spéciale						
- Charges .....	9.261,15	12.751,84	7.113,22	9.358,07	6.551,98	5.536,47
- Ressources .....	9.297,11	13.306,26	7.638,15	9.845,26	6.552,06	5.863,02
<b>Charge nette des opérations définitives .....</b>	<b>-35,96</b>	<b>- 554,42</b>	<b>-524,93</b>	<b>-487,18</b>	<b>-0,08</b>	<b>-326,56</b>
<b>II - Opérations à caractère temporaire</b>						
A. Opérations des comptes d'affectation spéciale.....	<b>35,96</b>	<b>-15,27</b>	<b>-4,05</b>	<b>-15,12</b>	<b>0,08</b>	<b>-1,21</b>
- Charges .....	49,45	3,987	7,08	2,51	0,08	0,11
- Ressources .....	13,49	19,25	11,13	17,63	0,00	1,32
B. Comptes de commerce.....	<b>- 7,11</b>	<b>- 192,02</b>	<b>- 8,61</b>	<b>- 325,11</b>	<b>7,03</b>	<b>- 426,77</b>
C. Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	<b>6,10</b>	<b>1,07</b>	<b>6,10</b>	<b>1,46</b>	<b>6,10</b>	<b>0,00</b>
D. Comptes d'opérations monétaires	<b>6,10</b>	<b>-590,79</b>	<b>64,03</b>	<b>2.963,68</b>	<b>84,61</b>	<b>2,283,88</b>
E. Comptes d'avances .....	<b>417,33</b>	<b>- 87,56</b>	<b>5,94</b>	<b>- 618,44</b>	<b>-256,58</b>	<b>599,03</b>
- Charges .....						
- Ressources .....						
F. Comptes de prêts.....	<b>278,83</b>	<b>83,98</b>	<b>- 13,19</b>	<b>8,73</b>	<b>- 298,25</b>	<b>- 413,09</b>
- Charges .....	926,90	670,69	824,44	986,47	663,15	301,75
- Ressources .....	648,07	586,71	837,63	977,74	961,40	714,84
<b>Charge nette des opérations à caractère temporaire .....</b>	<b>737,21</b>	<b>-800,59</b>	<b>50,22</b>	<b>1.985,20</b>	<b>- 457,01</b>	<b>2.041,84</b>
<b>Charge nette totale des comptes spéciaux .....</b>	<b>701,26</b>	<b>-1.355,01</b>	<b>- 474,71</b>	<b>1.498,01</b>	<b>- 457,09</b>	<b>1.715,29</b>
<b>Charge net (hors FMI)</b>	<b>701,26</b>	<b>-739,10</b>	<b>- 474,71</b>	<b>- 1.408,30</b>	<b>- 457,09</b>	<b>- 188,95</b>

## ***B. LES PRÉVISIONS POUR 2002***

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2002, les comptes spéciaux du trésor se solderaient, comme les années précédentes, par une « *charge nette négative* ». Ils dégageraient ainsi un excédent de 1.989 millions d'euros, en augmentation sensible de 592 millions d'euros, par rapport à l'excédent prévu en loi de finances initiale pour 2001 qui s'élevait à 1.397 millions d'euros.

**La contribution du solde des comptes spéciaux du trésor au solde du budget de l'Etat est ainsi très nettement positive.**

L'impact, en prévision, des comptes d'affectation spéciale (CAS) sur le solde des comptes spéciaux du trésor, est neutre. L'obligation de strict équilibre de chacun de ces comptes, prévu par l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, conduit à présenter en projet de loi de finances un montant de dépenses égal au montant de recettes prévues, quitte, en exécution, à majorer les dépenses, à constater des excédents et à effectuer des reports, si les recettes constatées excèdent les recettes prévues.

Ce sont les autres catégories de comptes qui ont, en prévision, un impact sur le solde des comptes spéciaux du trésor. Toutes ces catégories devraient avoir une « *charge nette négative* ».

Le solde des comptes de prêts devrait se détériorer tout en restant positif.

Les comptes d'avances et les comptes d'opérations monétaires, avec des soldes positifs respectivement de 896 millions d'euros et 533 millions d'euros devraient voir leurs résultats s'améliorer très nettement en 2002. **L'augmentation de l'excédent prévisionnel des comptes spéciaux du trésor serait ainsi dû en quasi-totalité aux comptes d'avances et aux comptes d'opérations monétaires.**

Le tableau ci-dessus récapitule les grandes variations des opérations et des soldes des comptes spéciaux du Trésor prévus en 2002 par rapport aux dispositions en vigueur.

Evolution des opérations des comptes spéciaux du Trésor

(en millions d'euros)

	Loi de finances 2001	Projet de loi de finances 2002	Evolution PLF 2002/LFI2001
<b>I - Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale</b>			
Comptes d'affectation spéciale			
- Charges .....	12.493	10.274	- 2.222
- Ressources .....	12.500	10.278	- 2.222
<b>Charge nette des opérations définitives.....</b>	<b>- 4</b>	<b>- 4</b>	<b>0</b>
<b>II - Opérations à caractère temporaire</b>			
A. Opérations des comptes d'affectation spéciale .....	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
- Charges .....	4	4	0
- Ressources .....	0	0	0
B. Comptes d'avances .....	<b>- 593</b>	<b>- 896</b>	<b>- 303</b>
- Charges .....	55.639	54.644	- 995
- Ressources .....	56.232	55.541	- 691
C. Comptes de prêts .....	<b>- 878</b>	<b>- 374</b>	<b>+ 504</b>
- Charges .....	532	843	+ 311
- Ressources .....	1.410	1.217	- 193
D. Comptes de commerce.....	<b>16</b>	<b>- 186</b>	<b>- 202</b>
E. Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers .....	<b>- 2</b>	<b>0</b>	<b>+ 2</b>
F. Comptes d'opérations monétaires .....	<b>60</b>	<b>- 533</b>	<b>- 593</b>
<b>Charge nette des opérations à caractère temporaire ..</b>	<b>- 1.390</b>	<b>- 1.982</b>	<b>- 592</b>
<b>Charge nette totale des comptes spéciaux .....</b>	<b>- 1.397</b>	<b>- 1.989</b>	<b>- 592</b>

**III. UNE EVOLUTION CONTRASTÉE DES DIFFÉRENTES  
CATÉGORIES DE COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR**

**A. LA FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS DES COMPTES D'AFFECTION  
SPÉCIALE**

Le projet de loi de finances pour 2002, tel qu'il a été adopté à l'Assemblée Nationale, fait apparaître une forte baisse des crédits des comptes d'affectation spéciale, **de l'ordre de 17,8 %**.

**Variation des crédits des comptes d'affectation spéciale entre 2001 et 2002**

(en millions d'euros)

	2001	2002	Ecarts en niveau	Ecarts en %
Fonds national de l'eau	231,1	225,4	- 5,7	- 2,5
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	438,6	447,9	+ 9,3	+ 2,1
Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	2.461,6	2.543,2	+ 81,6	+ 3,3
Fonds national pour le développement du sport	182,8	205,8	+ 23	+ 12,5
Fonds national des courses et de l'élevage (modifié) (1)	119,7	82,4	- 37,3	- 31,2
Fonds national pour le développement de la vie associative	6,1	9,9	+ 3,8	+ 62,3
Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société	4.039,9	5.432	+1.393	+ 34,5
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)	42,5	64,5	+ 22	+ 51,8
Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	0	0	0	0
Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, et de la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale (modifié) (2)	24,4	29	+ 4,6	+ 18,9
Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat	4.954	1.238	- 3.716	- 75
<b>TOTAL</b>	<b>12.500,7</b>	<b>10.278</b>	<b>- 2.222</b>	<b>- 17,8 %</b>

1. Ex-Fonds national des haras et des activités hippiques

2. Ex-Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale

Sur les onze comptes d'affectation spéciale, sept devraient néanmoins enregistrer une hausse, parfois importante, de leurs crédits. Il s'agit du Fonds national pour le développement de la vie associative (+ **62,3 %**), du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (+ **51,8 %**), du Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, et de la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale (+**18,9 %**), du Fonds national pour le développement du sport (+ **12,5 %**), du compte d'emploi de la redevance (+ **3,3 %**) et du soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle (+ **2,1 %**).

Surtout, à la suite de la décision de privatisation soudaine d'Autoroutes du Sud de la France, le compte d'affectation spéciale 902.24 connaîtra une hausse de **34,5 %** de ses crédits. Cette hausse est destinée à compenser l'effondrement des recettes du compte 902-33.

Le compte d'affectation spéciale « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie » ne connaîtrait en apparence aucune activité en 2002. En réalité, il bénéficiera d'importants reports. Le solde au 12 juillet 2001 faisait apparaître des crédits à hauteur de 172 millions d'euros qui laissent présager la poursuite des paiements au titre de l'indemnisation en 2002.

Trois comptes devraient connaître une baisse de leurs crédits. Outre le Fonds national de l'eau (- **2,5 %**) et le Fonds national des courses et de l'élevage, modifié (-**31,2 %**), les plus fortes variations toucheraient, en niveau, le compte 902-33, fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat (- **75 %**).

**Les comptes 902-24 et 902-33 représenteraient en 2002, malgré la baisse des crédits du 902-33, 64,8 % du total des comptes d'affectation spéciale.**

**B. L'ÉVOLUTION OPPOSÉE DES COMPTES D'AVANCE ET COMPTES DE PRÊT**

**Volume des opérations prévues au titre des comptes d'avances en 2001 et 2002**

En millions d'euros		2001	2002
<b>903-52 Avances aux départements</b>			
Recettes		330,97	230,00
Dépenses		330,97	230,00
Charge nette		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>903-53 Avances aux DOM-TOM</b>			
Recettes		3,05	3,00
Dépenses		6,86	6,80
Charge nette		<b>3,81</b>	<b>3,80</b>
<b>903-54 Avances surs impositions des collectivités locales</b>			
Recettes		55.887,81	55.300,00
Dépenses		55.293,26	54.400,00
Charge nette		<b>- 594,55</b>	<b>- 900,00</b>
<b>903-58 Avances à divers services de l'Etat</b>			
Recettes		0,00	0,00
Dépenses		0,00	0,00
Charge nette		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>903-59 Avances à des particuliers</b>			
Recettes		9,91	8,08
Dépenses		8,08	8,09
Charge nette		<b>-1,83</b>	<b>0,01</b>
<b>Incidence des comptes d'avances</b>			
<b>Recettes</b>		56.231,74	55.541,08
<b>Dépenses</b>		55.639,17	54.644,89
<b>Charge nette</b>		<b>-592,57</b>	<b>-896,19</b>

**Volume des opérations prévues au titre des comptes de prêts en 2001 et 2002**

En millions d'euros		2001	2002
<b>903-05 Prêts du Fonds de développement économique et social</b>			
	Recettes	18,29	18,30
	Dépenses	0,00	0,00
	Charge nette	<b>- 18,29</b>	<b>- 18,30</b>
<b>903-07 Prêts à des Etats étrangers</b>			
	Recettes	459,45	473,06
	Dépenses	300,33	277,46
	Charge nette	<b>3,81</b>	<b>3,80</b>
<b>903-15 Consolidations d'avances</b>			
	Recettes	0,15	0,15
	Dépenses		
	Charge nette	<b>- 0,15</b>	<b>- 0,15</b>
<b>903-17 Consolidations de dettes</b>			
	Recettes	932,07	725,35
	Dépenses	232,03	565,89
	Charge nette	<b>- 700,04</b>	<b>-159,46</b>
<b>Incidence des comptes de prêts</b>			
	<b>Recettes</b>	1.409,96	1.216,86
	<b>Dépenses</b>	532,36	843,35
	<b>Charge nette</b>	<b>-877,60</b>	<b>-373,51</b>

Les soldes des comptes d'avances et de prêts devraient rester en 2002 très largement positifs. Ils connaissent toutefois une évolution opposée. Les comptes d'avances verraient leur excédent augmenter tandis que celui des comptes de prêts diminuerait très sensiblement.

**Variations prévisionnelles des comptes d'avances et des comptes de prêts**  
(en millions d'euros)

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Ecart</b>
Comptes d'avances	592,6	896,2	+ 303,6
Comptes de prêts	877,6	373,5	- 504,1
<b>Total</b>	<b>1.470,2</b>	<b>1.269,7</b>	<b>- 200,5</b>

Les comptes d'avances connaissent à la fois une diminution de leurs charges et de leurs ressources. Les comptes de prêts observeraient une nette augmentation de leurs charges.

**Variations prévisionnelles des charges et des ressources des comptes d'avances et des comptes de prêts**

(en millions d'euros)

	<b>Charges</b>	<b>Ressources</b>
Comptes d'avances	- 842,3	- 538,6
Comptes de prêts	+ 311	- 193,1
<b>Total</b>	<b>- 531,1</b>	<b>- 731,7</b>

La principale évolution touchant les comptes de prêts concernerait le compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France qui verrait ses dépenses s'accroître de 334 millions d'euros.

L'augmentation de l'excédent des comptes d'avances est imputable quant à lui à la **croissance très forte de l'excédent qui serait constaté par le compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes**. Ce solde passerait de + 594,4 millions d'euros en 2001 à + 900 millions d'euros en 2002, soit une augmentation de 51 % due à une contraction des dépenses supérieure à celle des recettes.

***C. LA GRANDE STABILITÉ DES COMPTES DE COMMERCE***

L'amélioration du solde des comptes de commerce serait due surtout à la gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Les autres comptes de commerce connaîtraient une grande stabilité de leur activité.

Le compte de commerce 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat » devrait enregistrer en 2002 les bénéfices d'une opération de swaps de 40 milliards d'euros, estimés à 200 millions d'euros. Le plafond de découvert du compte de commerce est fixé en conséquence à 1,7 milliards d'euros.

**L'annonce de la fermeture prochaine du compte de commerce 904-05 « constructions navales de la marine militaire »**

Le gouvernement a annoncé le mercredi 14 novembre 2001, en présentant le projet de loi de finances rectificative pour 2001, le changement de statut de DCN (ex-direction de la construction nationale désormais disjointe de la direction générale à l'armement), de service du ministère de la défense en entreprise nationale détenue par l'Etat.

Le gouvernement considère que les contraintes liées à l'actuel statut d'administration de DCN ne lui permettent pas de disposer de moyens comparables à ceux de ses concurrents et partenaires français et étrangers, ni d'exploiter toute son excellence technologique au bénéfice de la Marine Nationale.

Le premier pas de cette réforme consistera en l'inscription dans le projet de loi de finances rectificative pour 2001 d'un article définissant les conditions de transfert du personnel et des actifs du service à compétence nationale DCN vers une entreprise publique.

Cette évolution se traduira à terme, dans un délai de deux ans, par la clôture du compte de commerce n°904-05 « constructions navales de la marine militaire », qui sert de support budgétaire et comptable aux opérations de DCN dans son statut actuel.

**Le compte 904-05 représentait en 2000, avec 1,7 milliards d'euros de recettes, plus de 50 % des recettes des comptes de commerce et est, de très loin, le plus important des comptes de commerce militaires**

**Volume des opérations prévues au titre des comptes de commerce en 2001 et 2002**

En millions d'euros		2000	2001
<b>904-01 Subsistances militaires</b>	Recettes	38,11	38,11
	Dépenses	60,98	60,98
	Charge nette	<b>22,87</b>	<b>22,87</b>
<b>904-03 Exploitation industrielle des établissements aéronautiques</b>	Recettes	254,59	269,10
	Dépenses	254,59	269,10
	Charge nette	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>904-05 Constructions navales marine militaire</b>	Recettes	1.655,60	1.661,69
	Dépenses	1.655,60	1.661,69
	Charge nette	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>904-06 Opérations commerciales des domaines</b>	Recettes	108,40	100,06
	Dépenses	104,27	93,87
	Charge nette	<b>-4,13</b>	<b>-6,19</b>
<b>904-11 Régie industrielle des établissements pénitentiaires</b>	Recettes	22,58	23,12
	Dépenses	22,43	22,94
	Charge nette	<b>-0,15</b>	<b>-0,18</b>
<b>904-14 Liquidation d'établissements publics</b>	Recettes	0,00	0,00
	Dépenses	0,02	0,02
	Charge nette	<b>0,02</b>	<b>0,02</b>
<b>904-15 Lancement matériels aéronautiques</b>	Recettes	15,24	15,25
	Dépenses	12,20	12,20
	Charge nette	<b>-1,83</b>	<b>0,01</b>
<b>904-19 Opérations de la documentation française</b>	Recettes	19,82	18,30
	Dépenses	19,82	18,30
	Charge nette	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>904-20 Approvisionnement des armées en produits pétroliers</b>	Recettes	457,35	519,00
	Dépenses	457,35	519,00
	Charge nette	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>904-21 Opérations industrielles et commerciales des DDE</b>	Recettes	762,25	762,00
	Dépenses	762,25	762,00
	Charge nette	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>904-221 Gestion active de la dette</b>	Recettes	4-573,5	2.500
	Dépenses	4.573,5	2.300
	Charge nette	<b>0,00</b>	<b>-200,00</b>
<b>Incidence des comptes de commerce</b>			
	<b>Recettes</b>	7.907,4	5.906,6
	<b>Dépenses</b>	7.923,0	5.720,1
	<b>Charge nette</b>	<b>15,6</b>	<b>-186,52</b>

***D. UN BÉNÉFICE EXCEPTIONNEL POUR LES COMPTES D'OPÉRATIONS  
MONÉTAIRES***

Parmi les comptes d'opérations monétaires, le compte d'émission des monnaies métalliques n° 906-04, qui enregistrait depuis 1998 des déficits récurrents, devrait connaître un excédent exceptionnel de 533 millions d'euros lié au passage du franc à l'euro.

## CHAPITRE II

### LES COMPTES DE PRIVATISATION ET DE PROVISIONNEMENT DES CHARGES DE RETRAITES SONT SOUMIS À DE LOURDES INCERTITUDES

Les deux comptes d'affectation spéciale 902-24 et 902-33 sont d'ores et déjà soumis à de très importants réajustements.

Le compte 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » enregistre en recettes le produit des privatisations et en dépenses les dotations en capital aux entreprises publiques et autres apports destinés notamment à réduire leur endettement.

Le compte 902-33 « fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat » enregistre en recettes les redevances d'utilisation des fréquences UMTS et en dépenses les versements au fonds de réserve des retraites.

#### **Ces deux comptes présentent deux caractéristiques communes :**

- **Les enjeux financiers de ces comptes sont considérables et atteignent plusieurs milliards d'euros.**
- **La sensibilité de ces comptes à la conjoncture financière et boursière est très forte.**

Le gouvernement a pour ces deux comptes, quelques semaines après la distribution des documents budgétaires, fait adopter par l'Assemblée Nationale des amendements modifiant profondément les crédits inscrits pour 2002 et qui **réagissent à un changement de conjoncture.**

Le compte 902-33 voit fondre ses recettes pour 2002, comme cela avait déjà été le cas en cours d'exécution 2001, pour répondre à la demande des sociétés détentrices d'une licence UMTS de voir diminuer le montant de la redevance à verser. Le compte n'est plus crédité, en prévision pour 2002, que de 1.238 millions d'euros, contre 2.476 quelques semaines plus tôt, au titre des deux licences (619 millions d'euros de « ticket d'entrée » chacune) qu'il reste à octroyer.

Le compte 902-24 devrait bénéficier de recettes supplémentaires issues de la privatisation soudaine d'Autoroutes du Sud de la France : les produits de cette privatisation doivent permettre d'une part de compenser la chute des recettes de l'UMTS en abondant à due concurrence le Fonds de réserve des retraites et d'autre part de financer une partie du plan de relance annoncé par le gouvernement le 19 octobre 2001. Dans cette perspective, les

recettes prévues du compte 902-24 ont été majorées, à l'issue de la discussion à l'Assemblée Nationale de la première partie du projet de loi de finances, de 1.540 millions d'euros.

## **I. L'AVENIR LIMITÉ DU FONDS DE PROVISIONNEMENT DES CHARGES DE RETRAITE ET DE DÉSENDETTEMENT DE L'ETAT.**

**L'avenir du fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement institué par la loi de finances pour 2001 paraît bien sombre à votre rapporteur spécial.**

### ***A. LES GRANDES ESPÉRANCES DE LA TÉLÉPHONIE MOBILE DE TROISIÈME GÉNÉRATION***

**L'UMTS a suscité, et suscite toujours, mais sans doute de manière plus raisonnable, de grands espoirs industriels.**

Le pari de l'UMTS est celui de l'accès à de nouveaux services, notamment multimédia, et à Internet, grâce à des débits plus élevés. Alors que le GSM d'aujourd'hui offre un débit maximal de 9,6 kb/s, l'UMTS de demain permettrait d'atteindre des flux d'au moins 384 kb/s et même de 2 Mb/s en mobilité réduite.

L'Europe a souhaité rééditer avec l'UMTS (Universal Mobile Telecommunication System) le succès du GSM (Global System for Mobile communication), en utilisant la même arme : une norme commune, rapidement mise en œuvre.

Les perspectives de l'UMTS ont aiguisé les appétits des opérateurs de télécommunications européens. Elles ont alimenté la fièvre des marchés financiers.

**L'UMTS a nourri dès lors de folles espérances budgétaires. Ce sont en effet les Etats qui concèdent les redevances d'utilisation des fréquences UMTS. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont été les tous premiers pays à concéder leurs licences. Cette concession a eu lieu aux enchères. Ces enchères ont atteint des montants considérables.**

### Les "records" des enchères en Europe

Pays	Date	Nombre de licences	Produit (en milliards d'euros)	Impact/PIB
Royaume-Uni	mai-2000	5	38	2,40%
Allemagne	août-2000	6	50	2,50%

**Le compte 902-33 est la résultante de ces espérances budgétaires. Destiné à recueillir les bénéfices de l'UMTS, il visait à la fois à doter dans de fortes proportions le Fonds de réserve des retraites et à désendetter l'Etat.**

4,95 milliards d'euros étaient ainsi attendus en loi de finances initiale pour 2001.

### *B. L'ÉVAPORATION DE LA MANNE UMTS*

#### **1. Une procédure d'attribution des licences décevante...**

La France n'a pas été parmi les premiers pays européens à attribuer ses licences UMTS.

<i>Enchères</i>	Dates d'attribution des licences
- Grande-Bretagne	Printemps 2000
- Allemagne	Eté 2000
- Pays Bas	Eté 2000
- Autriche	Automne 2000
<i>Soumission comparative</i>	
- Finlande	Novembre 1999
- Espagne	Mars 2001
- Suède	Automne 2000
- Norvège	Automne 2000
- France	Juin 2001
- Danemark	Septembre 2001
<i>Système mixte</i>	
- Italie	Automne 2000

Elle a de plus opté pour le système de la soumission comparative (« beauty contest » ou concours de beauté) et non pour les enchères. Le gouvernement a suivi en cela les recommandations de l'ART, l'avis de la commission supérieure du service public des postes et télécommunications et les souhaits des opérateurs français de télécommunications.

Si la soumission comparative avait sans doute sa logique industrielle, ses résultats ont été plus que décevants.

D'une part, seules deux des quatre licences ont trouvé preneurs. Orange, filiale de France Telecom, et SFR, filiale de Cegetel, elle-même filiale de Vivendi étaient les seules candidates et sont donc les deux seules sociétés qui se sont vues attribuer une licence UMTS.

Le prix de la licence a clairement été un frein pour les autres opérateurs. Pourtant, le prix de cette licence, fixé à 4,95 milliards d'euros l'unité, dont 1,24 milliards payables en 2001 et 1,24 milliards payables en 2002, était bien moindre que celui payé par les opérateurs, pour certains les mêmes, en Allemagne et en Grande-Bretagne.

**Calendrier de paiement UMTS espéré en loi de finances initiale pour 2001**

Date de Paiement des redevances	MONTANT DES REDEVANCES	
	En milliards de francs	En milliards d'euros
30 septembre 2001	4,062	0,62
31 décembre 2001	4,062	0,62
31 mars 2002	2,031	0,31
30 juin 2002	2,031	0,31
30 septembre 2002	2,031	0,31
31 décembre 2002	2,031	0,31
30 juin 2003	1,161	0,18
30 juin 2004	1,161	0,18
30 juin 2005	1,161	0,18
30 juin 2006	1,161	0,18
30 juin 2007	1,161	0,18
30 juin 2008	1,161	0,18
30 juin 2009	1,161	0,18
30 juin 2010	1,161	0,18
30 juin 2011	1,161	0,18
30 juin 2012	1,161	0,18
30 juin 2013	1,161	0,18
30 juin 2014	1,161	0,18
30 juin 2015	1,161	0,18
30 juin 2016	1,161	0,18

D'autre part, les recettes du compte 902-33 prévues pour 2001 ont été dès lors divisées par deux. Seuls 2,48 milliards d'euros pouvaient être attendus en 2001 sur le compte 902-33.

En définitive, ces montants ne seront pas même atteints. **Sur le strict plan budgétaire, l'UMTS n'est plus la bonne affaire espérée.** Les gouvernements britannique et allemand ont ainsi recueilli deux à trois fois plus que les prévisions de 2001 **et donc seize à vingt-quatre fois plus que ce que percevra l'Etat en 2001 et 2002.**

## **2. Qui a néanmoins mis en péril les opérateurs de télécommunications...**

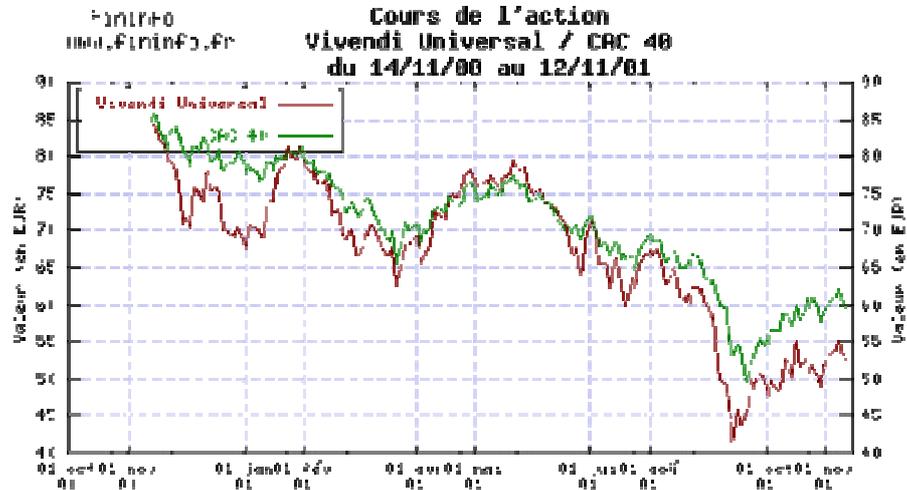
### *a) L'éviction de l'UMTS de groupes français et étrangers importants*

Les conditions d'attribution des licences en France ont conduit des opérateurs de télécommunications importants à se retirer, provisoirement, sinon de manière définitive, de la téléphonie mobile de troisième génération. Il en est ainsi de Bouygues Télécom, qui en ne bénéficiant pas d'une licence en même temps que ses autres concurrents, a pris un retard d'au moins une année dans ce secteur et pourrait en subir un préjudice non négligeable. Il en est de même également de Suez qui, alliée avec Telefonica, a déclaré renoncer définitivement à l'UMTS.

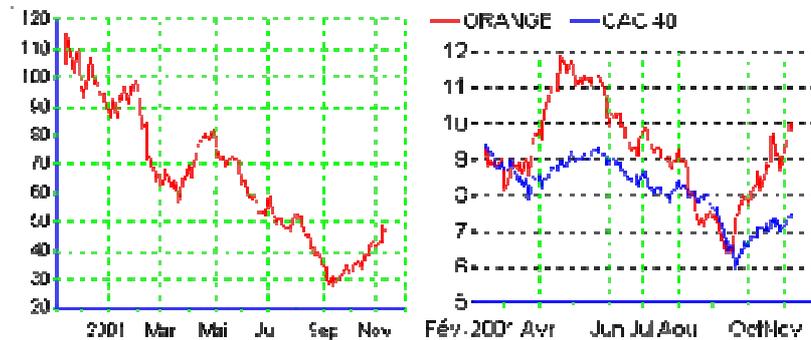
### *b) La chute des cours des détenteurs de licence UMTS*

Les marchés ont durement sanctionné les opérateurs de télécommunications qui se sont vu octroyer en France une licence d'exploitation de réseaux de troisième génération de téléphonie mobile. Vivendi Universal, France Telecom et sa filiale Orange ont ainsi vu le cours de l'action durement chuter au cours de l'année 2001. Si l'UMTS n'est pas seul responsable de cette chute, l'endettement des opérateurs étant dû à une croissance externe très rapide, il y a contribué de manière importante.

### Cours de l'action Vivendi sur les 12 derniers mois



### Cours de l'action France Telecom sur les douze derniers mois et d'Orange depuis son entrée en bourse



L'évolution du cours des actions fait état d'une forte dégradation à partir de la date d'attribution des licences. La remontée paraît elle liée en septembre aux premières rumeurs sur des concessions possibles du gouvernement. Le fort mouvement de hausse du mois d'octobre est dû à l'annonce officielle du gouvernement d'une révision des prix

### **3. Et amené à une révision obligée du montant des licences**

Le gouvernement n'a eu d'autre choix que de réviser à la baisse les montants des licences sous peine de léser gravement l'avenir de la téléphonie mobile de troisième génération en empêchant l'arrivée de deux nouveaux opérateurs en 2002.

**Ce sont en effet les perspectives d'une nouvelle consultation et la nécessité de présenter des conditions favorables à un marché réticent qui ont obligé le gouvernement à revoir sa position. C'est pourquoi les pays qui ont octroyé toutes leurs licences ont pu, contrairement à la France, ne pas remettre en cause les montants de leur redevance. Tout se passe ainsi comme si la France payait son retard dans la procédure UMTS à un prix très élevé. Les enchères allemande et britannique ont mis à mal la santé financière des opérateurs et la France, en faisant des concessions sur le prix des licences UMTS, en assume seule le coût.**

La redevance due par chaque titulaire d'autorisation d'établissement et d'exploitation du réseau mobile de troisième génération est désormais répartie entre :

- une part fixe d'un montant de 619.209.795,27 euros, versée le 30 septembre de l'année de délivrance de l'autorisation,
- une part variable calculée en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé au titre des fréquences UMTS.

La durée de la licence UMTS est par ailleurs allongée de 15 à 20 ans.

**Cette révision du « ticket d'entrée » pourrait permettre l'attribution d'une, voire des deux, licences restantes en 2002.**

#### ***C. UNE AFFECTATION DES RECETTES REMISE EN CAUSE***

L'article 36 de la loi de finances pour 2001 prévoyait l'affectation des recettes de l'UMTS à l'amortissement de la dette de l'Etat, via la CADEP, et au fonds de réserve des retraites. La baisse des recettes constatée a conduit à la remise en cause des versements à la CADEP. Le projet de loi de finances rectificative pour 2001 en son article 9 supprime l'affectation de recettes à la CADEP pour 2001. L'article 17 du projet de loi de finances pour 2002 supprime cette affectation pour l'avenir.

## 1. La baisse des recettes

Les recettes enregistrées en 2001 sont passées de 4,95 milliards d'euros prévus à 1,24.

Pour 2002, aucune recette n'est assurée. Si les deux dernières licences sont attribuées, 1,24 milliards d'euros seraient également affectés au compte d'affectation spéciale 902-33 en 2002.

### Le schéma initial : 4 licences dès 2001

	Montant des redevances versées (en milliards d'euros)			Cumul général
	CADEP	FRR	Total	
2001	2,13	2,82	4,95	4,95
2002	2,13	2,82	4,95	9,91
2003 à 2016	----	0,71	0,71	19,82
<b>Total</b>	<b>4,27</b>	<b>15,55</b>	<b>19,82</b>	<b>19,82</b>

### Le schéma actuel : deux licences + ?

	Montant de la redevance (en milliards d'euros)			Cumul général
	CADEP	FRR	Total	
2001	-	1,24	1,24	1,23
2002-2020 ( ? )	-	« Pourcentage du chiffre d'affaires »	?	?
<b>Total</b>	-	<b>1,24 + ?</b>	<b>?</b>	<b>?</b>

## 2. Aucune recette ne sera affectée au désendettement de l'Etat

### L'importance des sommes initialement en jeu : un double dividende de 1,1 point de PIB

Le montant total du produit des licences UMTS tel que prévu initialement par le gouvernement dans la loi de finances pour 2001 s'élevait à 19,82 milliards d'euros (130 milliards de francs), soit 1,1 point de PIB. La répartition proposée consistait à affecter en deux années, 2001 et 2002, 4,27 milliards d'euros (28 milliards de francs) à la réduction de la dette de l'Etat.

A l'issue de cette période, la part de la dette de l'Etat dans le PIB devait être mécaniquement réduite de près de 0,3 point. De plus, la charge nette supportée chaque année par le budget de l'Etat aurait été également

minorée. Il y aurait donc eu un « double dividende » pour l'Etat, que ce soit, d'une part, au titre de la moindre progression du stock de la dette et de la baisse de son poids dans le PIB, ou, d'autre part, au titre de la réduction du coût annuel des charges d'intérêt supportées par le budget. A ce titre, dans sa présentation du programme pluriannuel 2002-2004, le gouvernement en faisait l'un de ses axes de maîtrise de la dette publique puisqu'il indiquait que « *la baisse du déficit de l'Etat permettra dans un contexte de stabilité des taux d'intérêt à long terme, de contenir l'augmentation de la charge de la dette à un peu moins de 2 % par an, en termes réels. Cette évolution est également le produit de l'affectation d'une partie des recettes résultant de la vente des licences UMTS au désendettement de l'Etat* ».

Force est de constater que cet objectif n'est plus aujourd'hui d'actualité.

### **3. La disparition d'une manne pour les retraites ?**

En 2001, 1,24 milliards d'euros iront au fonds de réserve des retraites au titre de l'UMTS.

Pour compenser la moins value due aux concessions faites par le gouvernement aux opérateurs de télécommunications, 1,24 milliards d'euros iront en 2002 au Fonds de réserve des retraites à partir des recettes issues de la privatisation d'Autoroutes du Sud de la France constatées sur le compte 902-24 de privatisations. Enfin, si les deux dernières licences sont attribuées, 1,24 milliards d'euros seront versés à partir du compte 902-33.

Par la suite, les sommes susceptibles d'être versées constitueront un pourcentage (entre 1 et 2 %) d'un chiffre d'affaires, à déterminer, réalisé sur l'UMTS.

#### **Le Fonds de réserve des retraites**

Le Fonds de réserve des retraites a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, prenant la forme d'une simple section comptable du Fonds de solidarité vieillesse. Après un certain retard, l'article 6 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel a doté le fonds de son statut juridique. Celui-ci est un établissement public administratif de l'Etat.

Les instances du fonds sont composées d'un directoire de trois membres présidé par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et un conseil de surveillance comprenant des parlementaires, des représentants des partenaires sociaux, des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées.

D'ici 2020, plus de 150 milliards d'euro devraient être consacrés au fonds de réserve des retraites.

**Votre rapporteur spécial conclut donc que les 1,24 milliards d'euros tirés de l'UMTS en 2001, moins de 1 % des montants attendus du fonds d'ici 2020, n'apportent pas une contribution au fonds de réserve des retraites à la hauteur des enjeux. La faiblesse des recettes de poche représentées par ASF et l'évaporation du miracle attendu de l'UMTS conduisent à devoir imaginer d'autres sources de financement pérennes et plus abondantes pour le fonds de réserve des retraites.**

#### ***D. POUR L'INSCRIPTION DES RECETTES DE L'UMTS AU BUDGET GÉNÉRAL***

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 2000<sup>1</sup> sur le projet de loi de finances pour 2001 a jugé que la redevance due par les titulaires de licence UMTS avait le caractère d'une redevance pour occupation du domaine public :

*« Considérant que l'utilisation des fréquences radioélectriques sur le territoire de la République constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat ; qu'ainsi, la redevance due par le titulaire d'une autorisation d'établissement et d'exploitation de réseau mobile de troisième génération est un revenu du domaine qui trouve sa place dans les ressources de l'Etat prévues au deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ».*

**Les produits tirés de l'UMTS ne constituent pas la résultante d'une opération patrimoniale de l'Etat. Ils ont un caractère variable et aléatoire compte tenu du risque industriel que fait peser l'UMTS sur les opérateurs de télécommunications. Ils n'offrent pas une source de financement pérenne et suffisante pour le Fonds de réserve des retraites.**

L'affectation des produits de l'UMTS au fonds de réserve des retraites ne se justifie plus. Le compte 902-33 a perdu sa raison d'être.

Il est nécessaire de le supprimer : les produits issus de l'UMTS doivent abonder le budget général.

## **II. LES PERSPECTIVES INCERTAINES DU COMPTE D'AFFECTATION DES PRODUITS DE PRIVATISATION 902-24.**

Ce sont plus de 44,5 milliards d'euros de recettes de privatisations qui ont été encaissés entre 1993 et 2001. Si une part de ces recettes, certaines pour des raisons techniques, d'autres pour des raisons plus politiques, n'ont pas

---

<sup>1</sup> Décision n° DC 2000-442.

abondé le compte d'affectation spéciale 902-24, la plupart, 34,4 milliards ont néanmoins transité par le compte d'affectation spéciale.

Votre rapporteur spécial ne souhaite pas faire de bilan des privatisations. **Il souligne que les recettes issues de celles-ci sont certes fonction de la bonne santé des entreprises privatisées mais tout autant de la conjoncture boursière.**

<b>Montant des recettes de privatisations 1993-2000 (en milliards d'euros)<sup>1</sup></b>	
1993	7,64
1994	9,7
1995	3,3
1996	2,74
1997	8,7
1998	7,8
1999	4,7
2000	1,7

**Votre rapporteur spécial constate que les recettes des privatisations constituent des recettes exceptionnelles, non reconductibles.** Il remarque que ces recettes sont fragiles puisqu'elles dépendent pour beaucoup de la conjoncture économique. Il rappelle que ces recettes, variables, couvrent des besoins de financement d'entreprises publiques qui restent importants. Le compte 902-24 finance ainsi le désendettement d'un certain nombre d'entreprises en difficulté ou de structures de défaillance. Il doit également contribuer à l'investissement du secteur public et favoriser le développement du capital risque. Enfin, l'article 17 bis du projet de loi de finances pour 2002 fait des privatisations une source nouvelle de financement, une source de rechange face à l'échec budgétaire de l'UMTS, pour le fonds de réserve des retraites.

---

<sup>1</sup> *Votre rapporteur spécial entend par recette de privatisation les produits des privatisations qui abondent le compte d'affectation spéciale 902-24 et, par exception, le budget général. Une autre définition serait possible qui consisterait à prendre comme recette de privatisation l'ensemble des produits des cessions de titres par l'Etat ou ses entreprises publiques. Certains produits de cessions en effet ne sont pas affectés au budget de l'Etat mais aux entreprises publiques elles-mêmes, ou aux structures de défaillance. Certains produits de privatisation du Gan, ou du Crédit Lyonnais, ou de Thomson, n'ont ainsi pas été portés au budget de l'Etat mais ont contribué au désendettement de leur maison mère ou de leur structure de défaillance. Cette affectation peut se comprendre : une privatisation est, avant d'être une bonne affaire pour l'Etat, une opération industrielle. Dans certains cas cependant, comme pour le Gan, l'absence de toute remontée de recettes pour l'Etat a donné lieu à de vives critiques de la Cour des Comptes, et après coup, à régularisation.*

**Recettes et dépenses du compte d'affectation spéciale 902-24 entre 1993 et 2000 (en milliards d'euros)**

<b>1993</b>			
<b>RECETTES</b>		<b>DEPENSES</b>	
Rhône Poulenc	2,6	Défaillance Crédit Lyonnais	0,5
Crédit Local de France	0,4	Air France	0,2
BNP	1,2	CGM	0,1
UAP	0,4	SNCF	0,3
Total	0,4	Aérospatiale	0,3
		Snecma	0,1
		Bull	0,7
		Audiovisuel public	0,3
		Société Marseillaise de Crédit	0,1
		Secteur minier	0,1
		Hervet	0,1
		Divers	0,4
		Frais	0,2
		Dépenses « emploi »	1,3
<b>TOTAL</b>	<b>4,9</b>	<b>TOTAL</b>	<b>4,8</b>

*En 1993, 2,74 milliards d'euros de recettes de privatisation ont par ailleurs directement été inscrits sur le budget général.*

<b>1994</b>			
<b>RECETTES</b>		<b>DEPENSES</b>	
Renault	1,3	Bull	0,4
UAP	0,3	Audiovisuel public	0,1
Divers salariés	0,2	CGM	0,2
Total	0,3	Air France	1,0
		Hervet	0,1
		Défaillance comptoir des entrepreneur	0,1
		Divers	0,1
		Frais	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>2,1</b>	<b>TOTAL</b>	<b>2,1</b>

*En 1994, 7,6 milliards d'euros de recettes de privatisation en provenance d'Elf (5,1 milliards d'euros) et de l'UAP (2,5 milliards d'euros) ont par ailleurs directement été inscrits sur le budget général en application de la loi de finances pour 1994 (art 49).*

<b>1995</b>			
<b>RECETTES</b>		<b>DEPENSES</b>	
Seita	0,9	Air France	1,0
Usinor	1,6	Société Marseillaise de Crédit	0,2
Bull	0,1	Défaillance Crédit Lyonnais	0,4
Divers salariés	0,2	Défaillance comptoir des entrepreneur	0,7
Divers	0,0	Bull	0,1
Péchiney	0,4	Divers	0,2
		Frais	0,1
		Désendettement (CADEP, FSR)	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>3,3</b>	<b>TOTAL</b>	<b>3,8</b>

1996			
RECETTES		DEPENSES	
AGF	1,4	Air France	0,8
Renault	0,4	CGM	0,3
Divers salariés	0,1	GIAT	0,6
Divers	0,2	SMC	0,1
Total	0,5	Défaisance Crédit Lyonnais	0,2
CLF	0,2	Défaisance comptoir des entrepreneur	0,2
		Divers	0,3
		Frais	0,1
Versement du Budget général	0,6	Thomson	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>3,3</b>	<b>TOTAL</b>	<b>2,9</b>

1997			
RECETTES		DEPENSES	
France Telecom I	6,5	Thomson	1,7
Elf	1,5	Secteur minier	0,4
Bull	0,2	RFF	1,2
Usinor	0,4	GIAT	1,2
Divers	0,1	GAN	1,4
		BDPME-Sofaris	0,2
		Défaisance Crédit Lyonnais	2,1
		Défaisance comptoir des entrepreneur	0,5
		Divers	0,3
Versement du Budget général	0,3	Frais	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>9,0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>9,3</b>

1998			
RECETTES		DEPENSES	
France Telecom II	5,5	SFP	0,3
Compagnie Nationale de Prévoyance	1,1	Secteur minier	6
Participations minoritaires	0,8	RFF	2,3
France Telecom I salariés	0,2	GIAT	0,9
Divers	0,1	SMC	0,4
		BDPME/Sofaris	0,1
		Défaisance Crédit Lyonnais	1,9
		Défaisance comptoir des entrepreneur	0,2
		Capital-risque	0,1
		GAN (OPR)	0,7
Remboursement SFP	0,2	Dassault (achat d'actions)	0,5
Versement du Budget général	0,4	Frais	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>8,2</b>	<b>TOTAL</b>	<b>8,2</b>

1999			
RECETTES		DEPENSES	
Aérospatiale Matra	1,6	Secteur minier	0,6
Air France	0,6	RFF	1,9
SOGEPA/Thomson-CSF	0,2	Défaisance Crédit Lyonnais	0,5
Thomson-CSF	0,6	Divers	0,1
France Telecom I et II salariés	0,4	Aérospatiale Matra (achat d'actions)	0,8
Divers	0,0	Framatome (achat d'actions)	0,6
Reversement SGGP (GAN)	1,4	Thomson-CSF (achat d'actions)	0,4
Budget général	0,1	Frais	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>4,8</b>	<b>TOTAL</b>	<b>4,9</b>

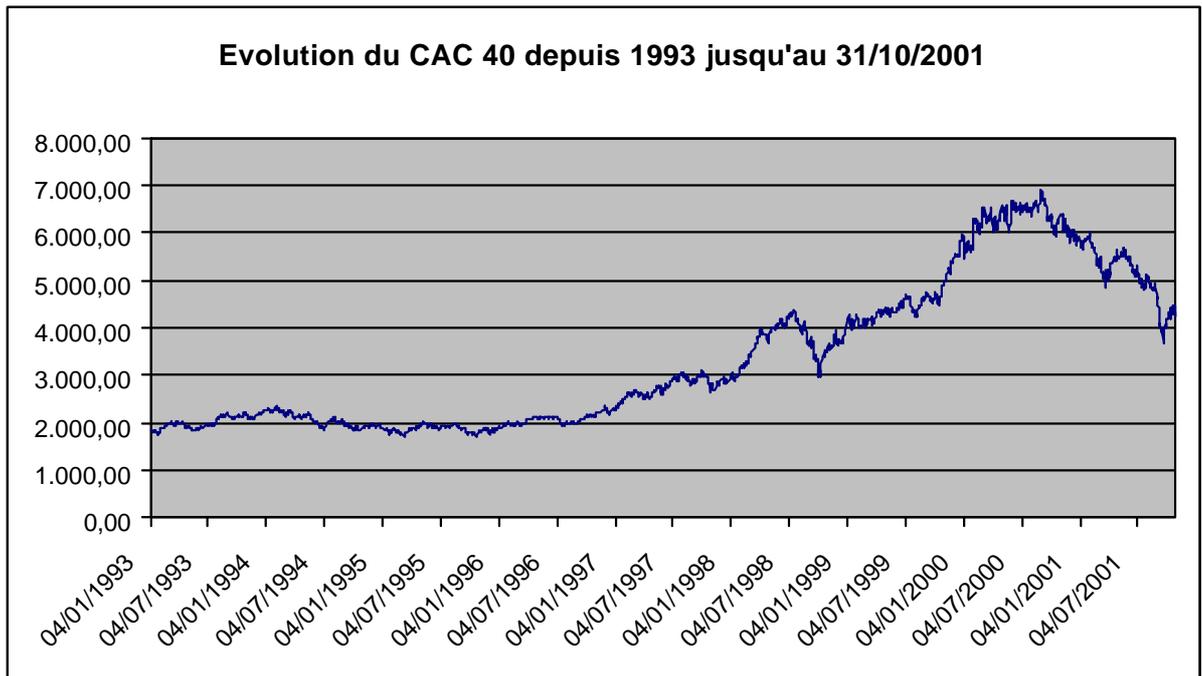
2000			
RECETTES		DEPENSES	
EADS	1,1	Secteur minier	0,4
Divers salariés	0,2	RFF	1,1
Altadis	0,1	Défaisance Crédit Lyonnais	0,2
Complément prix Société marseillaise de Crédit	0,1	Divers	0,0
Reversements divers	0,2	Frais	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>1,7</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1,7</b>

#### ***A. LE COMPTE 902-24 OU LES DIFFICULTÉS DE LA PRÉVISION***

Les documents budgétaires ne présentent qu'une seule information sur les privatisations de l'année à venir : la prévision globale de recettes attendues. Les crédits qui figurent au compte 902-24 sont ainsi des crédits évaluatifs. Ils se sont élevés à 4.039 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2001 et sont de 5.432 millions dans le projet de loi de finances pour 2002.

La prévision, sur ce compte, est particulièrement difficile, d'autant qu'elle est d'abord établie en fonction des dépenses, et donc des besoins en financement des entreprises publiques, et ensuite en fonction des recettes.

Les recettes de privatisation, en exécution, sont, elles, en effet très dépendantes, pour les entreprises publiques côtées, de l'évolution du CAC 40.



La valorisation boursière des entreprises publiques est ainsi susceptible de varier très fortement. Ainsi, comme le montre le tableau ci après, les participations de l'Etat ont chuté de 57,27 % entre le 29 décembre 2000 et le 28 septembre 2001. Elles s'établissaient à 82 milliards d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2001, à 56 milliards d'euros au 30 juin 2001 et à 40 milliards au 31 octobre 2001. La baisse depuis le 30 juin 2001 a été du même ordre de grandeur que celle du CAC 40. Elle avait été plus forte auparavant en raison du poids de Thomson Multimédia dans les participations côtées de l'État.

**La difficulté de la prévision en revanche n'excuse pas l'absence d'information du Parlement sur les privatisations et les dotations en capital prévues pour 2002, ni sur la réalisation du programme de 2001.**

Votre rapporteur spécial comprend les précautions liées au secret des affaires et aux risques de délits d'initiés. Il admet que l'affichage du montant des recettes attendues pour telle ou telle cession de capital peut compromettre les négociations ultérieures et remettre en cause la cession des entreprises publiques « au meilleur prix » pour l'Etat.

**Néanmoins, il lui semble indispensable, que le Parlement, pour se prononcer sur les crédits du comptes d'affectation spéciale 902-24 dispose de la liste des entreprises susceptibles d'être privatisées dans l'année, de l'estimation du pourcentage du capital qui serait cédé, ainsi que de la liste des entreprises susceptibles de faire l'objet de dotations en capital.**

**Participations cotées de l'Etat**

	Situation au 28/09/2001					Nombre d'actions	Situation au 29/12/2000				Evolution de la valorisation de sparticipations du 29/12/2000 au 28/09/2001 (M.euros)			
	Nb d'actions détenues par l'Etat	Part de l'Etat dans l'entreprise	Nbre d'actions	Cour du jour en euros	Capitalisation boursière M. Euros		Nbre d'actions détenues par l'Etat	Part de l'Etat dans l'entreprise	Cour du jour en euros	Capitalisation boursière M.euros	Valorisation 29/12/2000	Effet cours	Effet volume	Valorisation 28/09/2001
France Télécom	640 658 242	55,5 %	1 153 831 943	34,6	39 946	1 153 817 643	640 658 242	56 %	92,0	106 094	58 909	- 36 729	0	22 180
Air France	122 951 666	55,9 %	219 780 887	12,0	2 637	219 780 887	122 951 736	56 %	25,0	5 495	3 074	- 1 598	0	1 475
EADS <sup>(1)</sup>	134 430 478	16,7 %	807 157 667	11,9	9 565	807 157 667	134 430 478	17 %	23,7	19 097	3 181	- 1 588	0	1 593
Crédit Lyonnais <sup>(2)</sup>	39 832 069	11,6 %	344 139 912	34,6	11 914	340 995 569	43 135 708	13 %	37,2	12 685	1 605	- 111	- 114	1 379
TMM <sup>(3)</sup>	100 622 247	38,0 %	265 113 508	21,5	5 700	265 113 508	100 622 147	38 %	49,8	13 213	5 015	- 2 852	0	2 163
Thalès (ex TCSF) <sup>(4)</sup>	54 766 344	32,7 %	167 731 513	40,0	6 709	167 731 513	55 991 736	33 %	51,1	8 571	2 861	- 622	- 49	2 191
Renault	106 037 141	44,2 %	239 798 567	32,0	7 674	239 798 567	106 037 141	44 %	55,5	13 309	5 885	- 2 492	0	3 393
Dassault-Systèmes <sup>(5)</sup>	17 821 334	15,6 %	114 319 178	33,5	3 824	113 205 787	17 773 309	16 %	73,0	8 264	1 297	- 703	2	596
Bull	27 743 824	16,3 %	170 198 899	0,8	136	165 481 662	27 743 824	17 %	4,9	809	136	- 113	0	22
CNP	1 684 039	1,2 %	137 127 708	34,2	4 683	137 127 708	1 684 039	1 %	42,7	5 854	72	- 14	0	58
Péchiney	51 945	0,1 %	80 501 059	41,5	3 341	80 493 118	51 945	0,1 %	48,7	3 919	3	0	0	2
USINOR	129 818	0,1 %	250 591 544	8,8	2 205	243 223 398	129 818	0,1 %	14,1	3 420	2	- 1	0	1
<b>TOTAL</b>		-		-				-	-		<b>82 038</b>	<b>- 46 823</b>	<b>- 162</b>	<b>35 053</b>

1 dont la majeure partie détenue par la SOGEPa et 2 748 681 (à la CDC)

2 indemnisation des rompus + restitution suite à attribution gratuite

3 détenues par Thomson SA (hors exercice de la greenshoe, dans le cas contraire, la participation publique s'élève à 37 %)

4 détenues par Thomson SA

5 détenues par Dassault-systèmes

**CAC 40 au 28 septembre 2001**

**4 079,02**

Evolution du CAC 40/fin décembre 2000

- 31,17 %

Evolution des participations d'Etat/fin décembre 2000

- 57,27 %

Participations d'Etat hors France Telecom/fin décembre 2000

- 44,34 %

*B. UN EFFET DE CISEAUX ENTRE RECETTES DE PRIVATISATION ET BESOINS DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC EN 2000 ET 2001*

**Le compte 902-24 connaît en 2000 et 2001 un effet de ciseaux entre recettes de privatisation et besoins de financement du secteur public.**

**Pour ces deux années, les recettes réalisées ont été bien inférieures aux prévisions.**

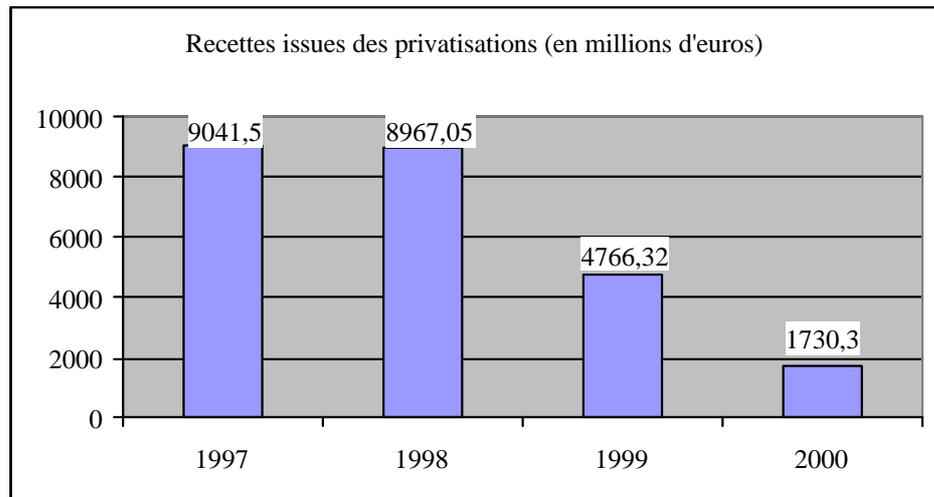
La diminution des recettes de privatisation s'explique d'une part par la réduction du périmètre des entreprises publiques. Les privatisations ne constituent pas une ressource pérenne pour l'Etat : les bénéfices qu'elles lui procurent ont vocation à se réduire à mesure que s'accroissent les aliénations d'actifs.

Elle trouve sa cause d'autre part dans la conjoncture défavorable des marchés financiers qui peut conduire, soit à une cession à moindre prix des entreprises publiques, soit à un report de leur mise sur le marché. La dernière hypothèse est sans doute préférable pour optimiser la gestion patrimoniale de l'Etat. Elle ne résout pas le problème de financement du secteur public.

**Ainsi, une conjoncture défavorable conduit à un double paradoxe. Les entreprises figurant sur la liste de privatisation ne bénéficient pas des financements qu'elles pourraient trouver sur les marchés d'actions. Les autres ne peuvent bénéficier de dotations en capital à la hauteur de leurs besoins en raison de la raréfaction des recettes de privatisations.**

**1. La diminution du volume des opérations du compte 902-24 en 2000**

Après avoir connu des recettes particulièrement élevées en 1997 et 1998 du fait notamment de la vente des titres de France Telecom, le compte enregistre des dépenses en baisse depuis 1999.



**Contrairement aux années précédentes où elles étaient largement sous-estimées, les recettes du compte n° 902-24 relatif aux produits de cessions, titres, parts et droits de sociétés ont été surévaluées en loi de finances initiale pour 2000.** Estimées à 2.583 millions d'euros en loi de finances initiale, elles n'ont atteint en exécution que 1.730,5 millions d'euros.

Les recettes pour 2000 se sont décomposées entre :

- les souscriptions ordinaires : 1.364,91 millions d'euros,
- les souscriptions bénéficiant d'un règlement différé : 139,06 millions d'euros,
- les versements d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital : 223,08 millions d'euros,
- le versement résultant des investissements réalisés par l'Etat dans des fonds de capital-investissement : 3,22 millions d'euros.

**Les principales cessions de titres ont concerné Aérospatiale-Matra-EADS pour 1.110 millions d'euros et Altadis (anciennement SEITA) pour 135,3 millions d'euros. Elles représentent 95 % des recettes du compte en 2000.** Les autres cessions de titres ont touché CNP-Assurances, pour 25,29 millions d'euros et la SOFREMI (0,3 millions d'euros).

Enfin, deux opérations ont été réalisées en 2000 au titre des versements d'actionnaires ou de dotations en capital. Le compte 902-24 a enregistré en recettes 152,45 millions d'euros en provenance de la SGCP<sup>1</sup>. L'Etablissement public de réalisation de défaisance (EPRD)<sup>2</sup> a lui reversé un excédent de trésorerie de 68,6 millions d'euros qui avait été constaté par la Cour des comptes en 1999 mais n'a été versé sur le compte 902-24 qu'en 2000.

## **2. Les besoins des entreprises publiques ne pourront pas être satisfaits en 2001**

Les prévisions pour 2001 des dotations en capital aux entreprises publiques s'établissent comme suit :

- Réseau Ferré de France : 1,8 milliards d'euros
- Structure de défaisance du Crédit Lyonnais<sup>3</sup> : 0,9 milliard d'euros
- Charbonnages de France et potasses d'Alsace : 0,6 milliard d'euros
- GIAT : 0,6 milliard d'euros

Soit la quasi-totalité des dépenses du compte 902-24 prévues.

Les recettes ne sont pas à la hauteur des prévisions. 4.039 millions d'euros avaient été prévus en loi de finances initiale pour 2001 au titre des recettes de privatisation. Cet objectif ne sera pas atteint.

La seule opération notable achevée s'élève à 724 millions d'euros et concerne le versement du dividende de Thomson SA en application de l'article 5 de la loi de finances rectificative 2000-1353 du 31 décembre 2000. Sur les 1.463 millions d'euros de recettes nettes, 50 % ont été versées à l'Etat et 50 % sont restés au sein de la holding Thomson SA pour participer à l'amortissement de la dette du groupe. Cette dette faisait en effet «boule de neige », les dividendes de Thomson SA n'étant pas suffisants pour résorber la progression de la dette.

---

<sup>1</sup> La SGCP héritière de la société centrale du Gan a reçu à hauteur de sa participation dans les actifs cédés, les produits de cession de l'UIC-UIS, du CIC et de Gan SA. Les recettes, dont sont déduites les pertes liées à l'activité de défaisance, sont reversées à l'Etat sur le compte 902 -24.

<sup>2</sup> L'Etablissement public de réalisation de défaisance a été créé par la loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 pour porter les actifs du Comptoir des Entrepreneurs.

<sup>3</sup> Au titre de l'amortissement linéaire de la dette (jusqu'en 2014) décidé par le conseil d'administration de l'EPFR en 1999 : capital + intérêts.

Les autres recettes consistent en :

- un versement de 118 millions d'euros de recette liés à la souscription d'actions par des salariés de France Telecom,

- un versement de 165 millions d'euros au titre de la constitution d'EADS et de la baisse de la participation de l'Etat dans le groupe,

- un versement de 175 millions d'euros au titre d'un complément de prix versé par le groupe Lagardère en vertu d'une clause liant un versement complémentaire à l'évolution du cours EADS.

- un versement de 198 millions d'euros de la société de gestion de garanties et de participations (SGPP), structure de défaisance du Gan qui correspond à une part de l'excédent constaté, déduction faite des pertes de la SGPP.

Les fonds de capital-risque qui ont été abondés par l'Etat via le compte 902-24 devrait enregistrer en 2001 leurs premières plus-values.

Enfin, la cession de la banque Hervet engagée en 2000 devrait susciter en fin d'année 2001 un versement de 460 millions d'euros

**Au mieux, ce seront donc 2 milliards d'euros sur les 4 prévus qui seront encaissés sur le compte d'affectation spéciale 902-24.**

Un certain nombre d'opérations de privatisations ont dû être reportées.

Le rapport 2001 sur l'Etat actionnaire établi en application de l'article 142 de la loi sur les nouvelles régulations économiques fait état de cinq entreprises figurant sur la liste annexée à la loi de privatisation du 19 juillet 1993 et qui n'ont pas fait l'objet à ce jour d'un transfert au secteur privé.

Il s'agit de :

- Air France

- Caisse centrale de réassurance

- CNP Assurances

- Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'aviation (SNECMA)

- Société française de production et de création audiovisuelle (SFP)

Air France et la CNP ont fait l'objet d'une ouverture partielle de capital, respectivement en 1998 et 1999.

La SFP a fait l'objet d'une annonce officielle le 8 octobre 2001. Le processus de cession de gré à gré réalisée sous le contrôle d'une personnalité indépendante, M. Bruno Lasserre, est arrivé à son terme. L'offre présentée par Euromédia Télévision en association avec Bolloré Investissement a été retenue. Le prix payé par l'acquéreur sera de 4,57 millions d'euros.

Enfin, malgré l'annonce faite par le gouvernement le 23 juin dernier d'une ouverture au marché d'un quart du capital de la société, l'introduction en bourse de la SNECMA a été ajournée le 17 septembre dernier. Elle « interviendra lorsque les conditions du marché le permettront ».

**Le report de la privatisation de la SNECMA, pour des raisons liées aux attentats du 11 septembre 2001 et à leurs répercussions sur l'économie du transport aérien, est directement la cause de la « moins-value » enregistrée sur le compte en 2001. Environ 1,5 milliards d'euros étaient attendus de cette privatisation.**

Les dotations en capital prévus en 2001 devront donc pour certaines être reportées.

Comme l'a indiqué le ministre de l'économie et des finances devant la commission des finances de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2001 : *« il y aura certainement une série de demandes, mais comme toujours plus d'appelés que d'élus. »*

**Il y a là une manière un peu facile d'é luder une réelle difficulté : le financement des entreprises publiques en période de pénurie de privatisations.** Le compte 902-24 n'abonde déjà plus que les entreprises en situation d'urgence ou celles dont l'endettement oblige à un effort de l'Etat : les privatisations ne vont plus au renforcement de l'investissement et de la compétitivité des entreprises publiques. Surtout, en 2001, même l'urgence, la recapitalisation de GIAT notamment, ne pourra être assurée.

Les dotations qui seraient décalées en 2002, ou en des temps meilleurs, concerneraient en effet :

- la moitié de la dotation en capital de GIAT<sup>1</sup>, la libération d'un quart de l'augmentation de capital étant seule nécessaire à très court terme,

- une partie de la dotation en capital de Réseau Ferré de France

- une partie de la dotation à l'EPFR : le remboursement de la dette sera dès lors décalée.

---

<sup>1</sup> GIAT connaît des difficultés aggravées : le décalage entre la fin de son plan de charge et l'obtention d'un éventuel contrat avec l'Arabie saoudite risque d'entraîner encore une diminution de ses capacités.

A l'inverse, une partie du plan de consolidation de la croissance pourrait être financée dès 2001. Comme l'a indiqué le ministre de l'économie et des finances devant la commission des finances de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2001 : « *nous sommes soucieux de financer le plan de consolidation de la croissance.* ». La BDPME pourrait donc être dotée dès cette année.

### **C. LES INCERTITUDES DES PRIVATISATIONS POUR 2002**

Les 3.892 millions d'euros de recettes de privatisation prévus au départ dans les documents budgétaires correspondent à des cessions de capital de :

- Renault
- Crédit Lyonnais
- SNECMA
- Dassault Systèmes

S'y ajouteront, conformément à l'amendement gouvernemental adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, les 1.540 millions d'euros liés à l'ouverture en capital soudaine d'Autoroutes du Sud de la France.

Les recettes obtenues dépendront de la conjoncture boursière et de l'évolution de certains secteurs économiques comme les nouvelles technologies ou les transports aériens.

S'agissant de Renault, Nissan souscrira en 2002 une augmentation de capital réservée qui lui fera obtenir 15 % de Renault. La part de l'Etat passera de 44,2 % à 37,6 %. Cette diminution de la participation de l'Etat est purement mécanique : elle ne procurera aucune recette à l'Etat. Celui-ci devrait ensuite ramener sa participation de 37,6 à 25 %. Il cèderait donc 12,6 % du capital.

Votre rapporteur spécial estime que la cession de cette participation ne devrait pas procurer moins de 1,5 milliards d'euros à l'Etat. Tout dépendra au moment de la privatisation du cours de l'action de Renault dont la variation sur l'année, au 1<sup>er</sup> novembre 2001, était de - 28 %.

En ce qui concerne le Crédit Lyonnais, la cession des 10 % des parts de l'Etat dépendra de la capacité du Crédit agricole, principal actionnaire à construire un véritable projet industriel et à ménager l'autre principal actionnaire qu'est Allianz. La réussite financière de la cession dépendra également de la capacité du Crédit agricole à mobiliser ses ressources

financières. La mobilisation de ses ressources devrait en effet être facilitée par son introduction en bourse, à venir.

Dassault Systèmes dont l'Etat détient 15 % devrait contribuer à hauteur de 0,6 à 0,9 milliard d'euros au compte d'affectation spéciale 902-24.

Dès lors, votre rapporteur spécial estime, avant même d'évoquer le cas d'Autoroutes du Sud de la France, que **l'estimation initiale fournie dans les documents budgétaires, 3.892 millions d'euros, constitue la fourchette basse des recettes qui peuvent être attendues pour l'Etat, sauf report éventuel d'opérations lié au contexte économique.**

Votre rapporteur spécial estime de plus que l'évaluation du produit de la cession d'une part du capital d'Autoroutes du sud de la France, dont le pourcentage n'est pas encore connu<sup>1</sup>, à 1.540 est très prudente. Elle constitue un minimum de pure précaution.

Autoroutes du sud de la France est une société d'économie mixte au capital de 161,6 millions de francs.

Au 31 décembre 2000, son capital est détenu de la manière suivante :

Etat	49,47 %
Autoroutes de France	49,47 %
Collectivités territoriales	0,85 %
Chambres consulaires	0,21 %
Total	100 %

Le groupe ASF est constitué par la société ASF et sa filiale à 96,15 % ESCOTA. Selon des sources gouvernementales<sup>2</sup>, ASF serait valorisée entre 3,81 milliards d'euros et 4,57 milliards d'euros.

Le président d'ASF évoque même<sup>3</sup> une valorisation supérieure à plus de vingt fois les bénéfices d'ASF en 2000. Le chiffre s'élèverait donc à plus de 4,88 milliards d'euros si l'on prend comme référence le résultat net d'ASF s'établissant à 244 millions d'euros en 2000.

---

<sup>1</sup> La banque conseil vient d'être retenue. Il s'agirait d'HSBC.

<sup>2</sup> Evaluations citées par le journal « La Tribune » et l'Agence France-Presse (AFP).

**Valorisation d'Autoroutes du Sud de la France**

	<b>En Mds d'euros</b>
Evaluation basse du gouvernement*	3,81
Evaluation haute du gouvernement*	4,57
Evaluation du président d'ASF	+ de 4,88

*\* données non officielles*

L'Etat a annoncé qu'il ne remettra pas en cause le caractère public du capital d'ASF. Comme il détient directement ou indirectement 98,94 % d'ASF, il ne pourrait mettre sur le marché plus de 48,94 % du capital.

Cela reviendrait aux évaluations suivantes :

**Montants provenant d'une ouverture de 48,94 % du capital d'ASF**

	<b>En Mds d'euros</b>
Evaluation basse du gouvernement*	1,86
Evaluation haute du gouvernement*	2,24
Evaluation du président d'ASF	+ de 2,39

*\* données non officielles*

De plus, en réponse à une question orale à l'Assemblée nationale le 31 octobre 2001 et devant la commission des finances du Sénat le même jour, le ministre chargé des transports a ajouté que 762 millions d'euros (5 milliards de francs) seraient consacrés au développement de l'intermodalité.

**La répartition du produit de l'ouverture du capital d'ASF**

	Ressources	Affectation	
<b>Évaluation PLF 2002</b>	<b>1,54</b>	<b>1,240</b>	<b>Fonds de réserve des retraites</b>
		<b>0,150</b>	<b>Secteur aérien</b>
		<b>0,150</b>	<b>BDPME</b>
<i>Déclarations devant l'AN et le Sénat du ministre chargé des transports</i>	<i>0,762</i>	<i>0,762</i>	
<b>Total</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	

(en milliards d'euros)

**Au total, le produit de l'ouverture du capital d'ASF serait donc plus proche de 2,3 milliards d'euros et donc de la fourchette haute, que de la fourchette basse contenue dans le projet de loi de finances.**

Enfin, deux incertitudes doivent être levées pour l'ouverture du capital d'ASF.

La première est **l'évolution de son régime fiscal**, notamment en ce qui concerne l'application de la TVA aux péages autoroutiers, mais également pour l'ensemble de la fiscalité qui lui est applicable. **Il faut rappeler que les sociétés d'autoroutes subissent une fiscalité lourde et dérogoire au droit commun** (elles s'acquittent ainsi d'une taxe d'aménagement du territoire ayant la même assiette que la TVA, pour un montant de 450 millions d'euros en 2002). Leur évolution comptable devrait permettre de les soumettre au droit commun des sociétés (avec le versement d'un impôt sur les sociétés notamment) mais il conviendra alors de reconsidérer l'ensemble de la fiscalité qui leur est applicable.

La seconde incertitude résulte de la négociation en cours et non encore aboutie des **contrats de plan avec l'Etat**. Ces contrats définissent les enveloppes d'investissement des sociétés d'autoroutes, les règles d'évolution des tarifs de péage, les ratios de gestion à respecter...

Les recettes de péages représentant la quasi-totalité du chiffre d'affaire d'ASF, et les investissements routiers représentant une partie importante de ses charges (hors charges financières de sa dette), **il paraît difficile qu'une ouverture du capital de la société intervienne sans que ces éléments soient définitivement tranchés.**

***D. L'AJOUT CONTESTABLE AUX BESOINS DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC DES BESOINS DU FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES***

L'Assemblée Nationale a accepté le 19 octobre 2001 un amendement gouvernemental qui modifie en profondeur l'objet du compte 902-24 d'affectation des recettes de privatisations. Alors que celles-ci étaient affectées principalement aux dotations en capital du secteur public et plus marginalement à des investissements réalisés dans des fonds de capital-investissement, l'amendement prévoit que des versements pourront être effectués au fonds de réserve des retraites.

Le ministre de l'économie et des finances a annoncé que *"les moins-values de recettes pour le Fonds de Réserve pour les Retraites<sup>1</sup> pourront être compensées par le versement de recettes de privatisation"*. L'amendement du gouvernement précise que le versement à partir du compte 902-24 pourra ainsi atteindre jusqu'à 1.240 millions d'euros.

Dès lors, sur la cession d'Autoroutes du Sud de la France, pour un montant prévu de 1.540 millions d'euros, 1.240 millions d'euros devraient aller au fonds de réserve des retraites.

Cette affectation soudaine est destinée à compenser à due concurrence les moins-values des redevances UMTS du compte d'affectation spéciale 902-33. Deux comptes d'affectation spéciale abonderaient donc le même fonds de réserve des retraites.

**Si l'affectation d'une part des produits de privatisation au Fonds de réserve des retraites vise à respecter l'engagement du gouvernement vis à vis de ce fonds, elle pose néanmoins un problème essentiel lié à l'objet du compte de privatisations. On peut certes considérer que les retraites constituent un passif à combler mais votre rapporteur spécial craint que cette nouvelle logique ne conduise à négliger les autres besoins de financement, en premier lieu l'investissement des entreprises publiques, sans résoudre le problème de fond des retraites.**

***E. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES FRAIS LIÉS AUX OPÉRATIONS DE CESSION***

La Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 constate que se reproduit chaque année un problème d'affectation des dépenses liées aux opérations de privatisations :

*« Les dépenses afférentes aux ventes de titres se sont élevées à 182,398 MF dont 142,762 au titre de EADS soit 78 % du total. Par ailleurs*

---

<sup>1</sup> *En raison de la fonte des recettes liées à l'UMTS.*

*dans le cadre des opérations de privatisation de la Banque Hervet, un montant de 2,392 MF a été imputé sur l'article 81 du chapitre 37-75 du budget des finances.*

*En 2000, aucune convention de répartition de frais n'a été conclue entre l'État et une entreprise faisant l'objet d'une cession. En effet, dans le cadre de la constitution d'EADS, l'ensemble des frais a été pris en charge par l'entreprise. S'agissant de TMM, l'État n'étant pas directement actionnaire de cette entreprise, aucun frais n'a été supporté par l'État. **La Cour constate que cette partie des dépenses du compte n° 902-24 continue de poser des problèmes de transparence. Les différentes catégories de dépenses n'ont jamais été formalisées ; ainsi la pratique fait que les dépenses sont imputées soit sur ce compte soit sur le budget général, et peuvent concerner à la fois des commissions, des frais de publicité et aussi des montages financiers. Il y a là un manque de lisibilité regrettable . »***

Le gouvernement répond partiellement à cette critique en indiquant dans son rapport sur l'Etat actionnaire 2001 que « *Les dépenses engagées dans le cadre d'opérations de cession peuvent être imputées soit au chapitre 37-75 article 81 du budget du Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, soit au compte d'affectation spéciale 902-24. Sont imputées au chapitre 37-75 article 81 les dépenses d'études préalables à toute décision de cession. Viennent en débit du compte d'affectation spéciale, à la rubrique "dépenses afférentes aux ventes de titres", les dépenses postérieures à la prise de décision de cession. Cette catégorie regroupe :*

- les frais de mission de conseil du Gouvernement ;*
- la quote-part de l'Etat afférente aux frais de campagne de communication (définies par des conventions de partage de frais entre l'Etat et l'entreprise) ;*
- les commissions de garantie, de placement et de direction ;*
- les honoraires d'incitation (incintive fees).*

*Du 16 août 2000 au 15 août 2001, les dépenses afférentes aux ventes de titres inscrites sur le compte 902-24 se sont élevées à 30,1 millions d'euros. Au cours de la même période, le montant des dépenses ordonnancées à partir du chapitre 37-75 art 81 au titre des études relatives au financement des entreprises publiques, s'est élevé à 3 millions d'euros. »*

**Votre rapporteur spécial comprend les fondements de la répartition opérée entre budget général de l'Etat et compte d'affectation spéciale. Il lui semble néanmoins que l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui fait de chaque compte spécial une mission poussera à bien identifier l'ensemble des opérations liées aux privatisations, en amont ou en aval de la décision, dans un compte bien défini.**

## CHAPITRE III

### LE COMPTE D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES ET LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES RÉVÉLENT DES CAGNOTTES AU PROFIT DE L'ÉTAT

Les comptes spéciaux du trésor détiennent parfois des ressources cachées. Votre rapporteur spécial a le sentiment que l'Etat bénéficie de petites « cagnottes » au sein du compte d'émission des monnaies métalliques 906-04 à l'occasion du passage à l'euro et au sein du compte 903 -54 d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements et communes, qui lui permettent de réduire le déficit annoncé pour 2002 dans des proportions non négligeables.

#### I. UN BÉNÉFICE NET SUR L'EURO : LE COMPTE D'ÉMISSION DES MONNAIES MÉTALLIQUES 906-04

Le compte d'opérations métalliques créé par la loi de finances rectificative pour 1960 retrace les opérations auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait des monnaies métalliques. Ce compte, géré par la direction du Trésor, prend une importance toute particulière à l'occasion du passage à l'euro. Il permet en effet de mettre en parallèle émission de l'euro et retrait du franc.

##### **Les relations entre la Banque de France et le compte d'émission métalliques 906-04**

En France comme dans la plupart des autres pays, le pouvoir confié à l'institut d'émission pour les billets n'a jamais été étendu à la monnaie divisionnaire et c'est le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie qui émet les monnaies métalliques. La Banque de France assure en revanche le rôle de distributeur des pièces mis en circulation. La Banque de France :

- fournit aux banques commerciales les coupures qui lui sont demandées par ces dernières,
- récupère, trie et reconditionne les pièces qui sont rapportées à ses guichets,
- n'est pas propriétaire des pièces entreposées dans les locaux et n'en fait donc pas crédit au Trésor.

Le crédit/débit du compte d'émission des monnaies métalliques 906-04 s'effectue de façon journalière, sans délai de valeur. La Banque de France est rémunérée pour les services rendus, conformément à la convention signée avec l'Etat dans le cadre de la loi du 4 août 1993 (article 15). **Cette rémunération est intégrée au versement global annuel et versée directement à la Banque à partir d'une ligne budgétaire indépendante du compte spécial.**

**Le compte d'opérations métalliques fait état en 2002 d'un bénéfice sur l'euro.**

**Evolution du compte spécial**

*(en millions d'euros)*

1997 (réalisé)	1998 (réalisé)	1999 (réalisé)	2000 (réalisé)	2001		2002 (prévision)
				prévu	réalisé*	
+ 18,03	- 25,12	- 36,42	- 72,51	- 59,61	- 91,39	+ 533

\* au 1<sup>er</sup> août 2001

Ce bénéfice exceptionnel de **533 millions d'euros (3,5 milliards de francs) pour 2002** s'explique par l'étude, poste par poste, du compte spécial.

**Au crédit du compte spécial figure :**

- la valeur nominale des pièces émises
- le produit de la vente des pièces démonétisées

**Au débit du compte sont inscrits :**

- la valeur nominale des pièces retirées de la circulation
- le montant des sommes versées à l'administration des monnaies et médailles en règlement des dépenses de fabrication.

**Détails du compte 906-04 pour 2002**

En millions d'euros	PLF 2002
<b>Prix de cession facturé au Trésor :</b>	
<i>Monnaies courantes</i>	-121,38
<i>Monnaies de collection</i>	- 13,57
<b>Compensation de frais de stockage</b>	- 9,15
<b>Frais de démonétisation des francs</b>	-1,52
<b>Retour des francs</b>	- 1875,12
<b>Emission des euros (primo-émission)</b>	2376,3
<b>Emission des euros (programme 2002)</b>	65,8
<b>Recettes (variation de al circulation monétaire)</b>	66
<b>Solde des opérations diverses</b>	0,46
<b>Remboursement avance</b>	45,73
<b>SOLDE</b>	+ 533

## A. UNE ÉMISSION MASSIVE D'EUROS EN 2002

Les euros frappés à l'occasion du programme de frappe qui a débuté en 1998 ne seront émis qu'à partir du premier janvier 2002. Le compte spécial pourrait être crédité des 8,1 milliards de pièces inscrites au plan de frappe de la direction des Monnaies et Médailles entre 1998 et 2001.

**Plan de frappe des euros 1998-2001**

	2	1	0,5	0,1	0,05	0,02	0,02	0,01	Total
En millions de pièces	470	820	650	791	1080	1130	1500	1700	8141

Sur le programme de frappe prévu en 2002 par la direction des monnaies et médailles de 1,8 milliards de pièces, seulement 10 % des pièces seront véritablement émises, pour reconstituer les encaisses des agents économiques. Le reste du programme de frappe constitue une précaution : une part devrait entrer dans le circuit monétaire en raison de comportements de prudence des réseaux bancaires et de distribution mais revenir dans les caisses de l'Etat avant la fin d'année 2002.

Pour établir ce programme d'émission, la Banque de France a été contrainte de formuler deux hypothèses. La première a été d'établir la demande de pièces en euros qui se manifesterait dans le courant 2002 et donc le besoin de renouvellement global de la monnaie métallique. La seconde a été de réaliser le calendrier prévisionnel des sorties de pièces en euros, surtout dans les premières semaines pour éviter une pénurie.

La masse d'euros à mettre en circulation a été d'abord calculée en fonction du nombre de francs en circulation. 20,7 milliards de pièces ont été frappées depuis le dernier changement de cours légal du franc. La Banque de France estime que sur cette masse une évaporation de 50 % a eu lieu. Elle explique en grande partie cette évaporation par le nombre de visiteurs étrangers (70 millions chaque année), mettant en avant que 300 millions de pièces disparaissent chaque année. Après sondage sur un stock de 15.000 pièces, **la masse de pièces en francs en circulation lui paraît être de 10,5 milliards.**

La Banque de France a ensuite mené une enquête auprès des établissements de crédits et des grands opérateurs pour connaître leurs besoins en euros. Le schéma logistique retenu limite le nombre d'approvisionnements en euros et impose donc aux opérateurs de couvrir leurs besoins jusqu'à fin janvier. C'est pour cette raison que le plan initial de frappe d'euros a dû être majoré de 541 millions d'unités en 2001 et porté à 8,1 milliards de pièces fin 2001.

**La préalimentation sera pour la même raison extrêmement massive puisqu'elle atteindrait au total 6,5 milliards de pièces en tout début d'année.** Etant donné l'importance de la préalimentation, les émissions du mois de janvier seront vraisemblablement limitées. Après la suppression du cours légal, au 17 février 2002, la Banque de France estime que les ménages reconstitueront leurs encaisses dormantes et le rythme de sortie hebdomadaire d'euros devrait être de 75 millions d'euros.

**Calendrier prévisionnel des sorties de pièces en euros  
(en millions de pièces)**

Préalimentation	Semaines	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	S11	S12	...
6.436	<b>Flux</b>	0	0	50	50	50	50	75	75	75	75	75	75	...
6.436	<b>Total</b>	6.436	6.436	6.486	6.536	6.586	6.636	6.711	6.786	6.861	6.936	7.011	7.086	...

**Au total, le nombre de pièce émises en 2002 devrait ainsi avoisiner les 8 milliards. Ce chiffre ne repose sur aucun précédent historique. Il est sans doute élevé : il vise en effet à éviter toute pénurie.**

Les émissions d'euros prévus pour 2002 comportent sans doute une part de précaution : les incertitudes liées au comportement des agents économiques sont importantes. Cette précaution permet incidemment d'enregistrer un excédent non négligeable sur le compte 906-04. En absence d'autre expertise, votre rapporteur spécial n'est néanmoins pas fondé à remettre en cause l'hypothèse de la Banque de France.

### ***B. UNE ÉVAPORATION DES FRANCS***

Le compte 906-04 enregistrera en crédit la valeur nominale des francs retirés de la circulation. La Banque de France estime que sur les 10,5 milliards de pièces en circulation, un certain nombre ne reviendra pas dans ses caisses, ce que votre rapporteur spécial ne conteste pas. Il existe un taux d'opportunité à l'échange qui dépend de la valeur faciale de la monnaie.

La Banque de France estime que seule 7,6 milliards de pièces seront retournées<sup>1</sup>. Elle a estimé ce chiffre de la manière suivante :

---

<sup>1</sup> *Le retour des francs a déjà commencé en 2001.*

**Application d'une décote à la circulation réelle estimée**

<b>2001</b>	<b>Circulation réelle (millions de pièces)</b>	<b>Décote %</b>	<b>Retour des francs (millions de pièces)</b>
20 francs	40	0 %	40
10 francs	824	0 %	824
5 francs	388	5 %	369
2 francs	564	5 %	635
1 franc	1.561	15 %	1.326
0,5 franc	1.018	15 %	865
0,2 franc	1.696	40 %	1.018
0,1 franc	2.474	40 %	1.484
0,05 franc	1.967	40 %	1.180
	<b>10.532</b>		<b>7.643</b>

Le retour des francs devrait intervenir selon le scénario suivant :

**Calendrier prévisionnel de retour des francs**

<b>S-1</b>	<b>Semaines</b>	<b>S1</b>	<b>S2</b>	<b>S3</b>	<b>S4</b>	<b>S5</b>	<b>S6</b>	<b>S7</b>	<b>S8</b>	<b>S9</b>	<b>S10</b>	<b>S11</b>	<b>S12</b>	<b>S13</b>	<b>S14</b>
238	<b>Flux</b>	659	989	989	989	989	716	571	426	281	181	125	125	125	125
238	<b>Total</b>	897	1886	2875	3863	4852	5568	6139	6565	6846	7027	7152	7277	7402	7527
	<b>Semaines</b>	<b>S15</b>	<b>S16</b>	<b>S17</b>	<b>S18</b>	<b>S19</b>	<b>S20</b>	<b>S21</b>	<b>S22</b>	<b>S23</b>	<b>S24</b>	<b>S25</b>	<b>S26</b>	<b>Total</b>	
	<b>Flux</b>	30	25	20	15	10	5	4	3	2	1	1	1		
	<b>Total</b>	<b>7557</b>	<b>7582</b>	<b>7602</b>	<b>7617</b>	<b>7627</b>	<b>7632</b>	<b>7636</b>	<b>7639</b>	<b>7.641</b>	<b>7.642</b>	<b>7.643</b>	<b>7.644</b>	<b>7.644</b>	

Le ministère des finances a de plus estimé que seuls 90 % des francs rentreraient en 2002. Ce chiffre, qui ne pourra être vérifié qu'à la fin 2002, paraît néanmoins un peu faible à votre rapporteur spécial.<sup>1</sup>

**Le bénéfice exceptionnel qui serait constaté sur le compte 906-04 lors du passage à l'euro s'explique ainsi par l'écart entre le nombre de pièces en euros qui seront émises et le nombre de pièces en francs qui seraient retournées. Cet écart, en prévision, est dû à la décote appliquée par la Banque de France sur la circulation réelle des francs, décote qui n'est pas contestable dans son principe.** Dans son application, votre rapporteur spécial s'étonne de constater que la Banque de France ne pratique aucune décote sur les pièces de 20 et 10 francs, ce qui signifie que toutes les pièces de cette valeur seraient retournées.

<sup>1</sup> La reprise et l'échange des francs pourront être réalisés auprès des agences bancaires et des services financiers de La Poste jusqu'au 30 juin 2002. L'échange, espèces contre espèces, sera gratuit dans un réseau bancaire pour les clients de ce réseau, sans limitation de montant, jusqu'au 17 février et effectué par inscription en compte du 18 février au 30 juin 2002. Pour les non clients, l'échange sera gratuit, dans la limite de 2000 francs, jusqu'au 17 février 2002. L'échange des pièces et des billets sera encore possible respectivement pendant 3 ans et 10 ans auprès de la Banque de France, de l'IEDOM et du Trésor public.

### **C. DES AUTRES CHARGES PLUS NÉGLIGEABLES**

Il convient également de déduire du compte 906-04 le coût de fabrication des pièces qui sera facturé par le direction des monnaies et médailles au titre de son programme de frappe pour 2002. Ce coût est estimé à 122 millions d'euros en 2002.

**Ecart entre valeur d'émission et coût de fabrication (tarifs 2001)**

<b>Valeur d'émission des coupures (en euro)</b>	<b>Coût de fabrication des coupures (en euros)</b>
2	0,1506
1	0,1274
0,5	0,0669
0,20	0,0520
0,10	0,0401
0,05	0,0293
0,02	0,0252
0,01	0,0213

Par ailleurs seront imputées au compte 906-04 des charges de 9,15 millions d'euros pour compenser les frais engagés par le stockage des francs après le 17 février 2002 et de 1,52 millions d'euros pour la démonétisation des francs.<sup>1</sup>

### **D. DE PETITS PROFITS SUR L'EURO...**

**La situation historique inédite dans laquelle est placé le compte 906-04 conduit au constat suivant. L'Etat réaliserait en 2002, avec les seules pièces, un bénéfice exceptionnel de 533 millions d'euros (3,5 milliards de francs) grâce au passage à l'euro. Votre rapporteur spécial constate qu'un bénéfice analogue sera réalisé sur les billets puisque la Banque de France devrait reverser en 2002 à l'Etat, sur la ligne 805 « recettes accidentelles à différents titres », 240 millions d'euros (1,5 milliards de francs) de recettes exceptionnelles liées au retrait des billets en francs<sup>2</sup>. Le bénéfice sur les billets est sans doute moins important du fait de coût d'opportunité à l'échange plus faibles.**

---

<sup>1</sup> En 2001 ont été imputées au compte 906-04 des charges de 32,43 millions d'euros pour compenser les frais engagés par la Direction des monnaies et médailles pour le stockage (9,15 millions d'euros), la fabrication des produits standardisés (sachets premiers euros, kits commerçants, palettes hétérogènes : 17,18 millions d'euros) et pour les frais d'approvisionnement des DOM en euros (6,1 millions d'euros).

<sup>2</sup> Plus précisément, 120 millions d'euros correspondent au solde du culot d'émission de vieux billets (50 fcs Quentin La Tour, 200 fcs Montesquieu) et 120 millions correspondent à l'acompte

**Il y a quelque paradoxe à constater qu'au moment où l'Etat abandonne son droit régalien le plus ancien, celui de battre monnaie, et sa souveraineté monétaire, il réalise un bénéfice exceptionnel de 773 millions d'euros (5 milliards de francs).**

**Si l'Etat pratiquait une comptabilité en coûts complets**, il faudrait sans doute déduire de ce bénéfice de 2002 les coûts de fabrication des pièces payées sur 1998, 1999, 2000 et 2001, soit un total de 396 millions d'euros. Il serait également possible de rapprocher ce bénéfice des coûts supportés par l'Etat par ailleurs, comme les coûts de communication du ministère de l'économie et des finances (7,6 millions d'euros en 2002).

**Quoiqu'il en soit, l'Etat est le seul agent économique qui, à côté des inévitables coûts d'adaptation au changement de monnaie, bénéficie de tels profits sur l'euro.**

## **II. LES EXCÉDENTS DU COMPTES D'AVANCES 903-54 SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX DÉPARTEMENTS ET COMMUNES.**

Le compte d'avances retrace les avances qui sont versées aux collectivités publiques dans les conditions prévues par l'article 34 de la loi n°77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et remboursées par précompte sur le montant des impositions revenant aux dites collectivités.

En dépenses, figure le montant des émissions d'impôts locaux et en recettes les encaissements effectifs complétés par des recettes d'ordre représentatives de frais de dégrèvements et non-valeur pris en charge par l'État sur le chapitre 15-01 des charges communes ; les admissions en non-valeur et les dégrèvements sont enregistrés dans les comptes du comptable en classe 4 puis ensuite inscrits au compte n° 903-54.

Le compte d'avances aux collectivités locales représente à lui seul 54.400 millions d'euros soit plus de 60 % des dépenses de l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor. Il devrait connaître un excédent record en 2002, à 900 millions d'euros.

**A. L'INFLEXION DU SOLDE DU COMPTE D'AVANCES**

Le compte d'avances a connu une nette inflexion à partir de 1996. Les déficits ont laissé la place à des excédents de plus en plus importants. De plus, le solde effectivement constaté en fin d'année est supérieur à celui prévu en loi de finances initiale.

**Evolution du compte d'avances 903-58 (en millions d'euros)**

	Avances	Variation	Recettes	Variation	Solde	Solde/avances
1990	31.817		30.956		- 860	- 2,7 %
1991	34.879	9,6 %	33.749	9,0 %	- 1.130	- 3,24 %
1992	37.071	6,3 %	35.554	5,3 %	- 1.517	- 4,09 %
1993	40.607	9,5 %	39.119	10 %	- 1.489	- 3,67 %
1994	43.949	8,2 %	42.390	8,4 %	- 1.559	- 3,55 %
1995	46.268	5,3 %	43.934	3,6 %	- 2.334	- 5,04 %
1996	49.538	7,1 %	49.834	13,4 %	295	+ 0,6 %
1997	51.919	4,8 %	51.942	4,2 %	23	+ 0,04 %
1998	54.076	9,2 %	54.161	4,3 %	85	+ 0,16 %
1999	54.776	5,5 %	55.421	2,3 %	645	+ 1,18 %
2000	55.649	2,9 %	56.734	2,4 %	1.085	+ 1,95 %
2001 (LFI)	55.293	- 0,6 %	55.888	- 1,5	594	+ 1,1 %
2002 (PLF)	54.400	- 1,6 %	55.300	- 1,1 %	900	+ 1,7 %

**B. LA REMISE EN CAUSE DU FONCTIONNEMENT HABITUEL DU COMPTE**

Les spécialistes de finances publiques locales expliquaient encore récemment que le compte subissait un effet de profil et un effet de solde qui conduisait à constater des déficits non seulement en cours d'année, mais aussi en fin d'exercice.

L'effet de profil a été considéré comme « inhérent » au fonctionnement du compte. L'Etat verse les acomptes sur les impôts directs locaux, chaque mois, par douzième. Jusqu'il y a peu, l'Etat recouvrait effectivement les impôts locaux en fin d'année, mis à part un acompte de 50 % de la taxe professionnelle versé en milieu d'année par certaines entreprises. Il s'en suivait une charge de trésorerie pendant onze mois sur douze. **Ce effet de profil a été partiellement atténué. La Direction Générale de la Comptabilité Publique indique en effet que la taux d'adhésion à la mensualisation s'est élevé en 2000 à respectivement 25,5 %, 18,2 % et 2,4 % pour la taxe d'habitation, la taxe foncière et la taxe professionnelle.**

**L'effet de solde a lui visiblement totalement disparu.** Il était dû au non-recouvrement d'une fraction des montants émis au cours de l'exercice. Ce non-recouvrement, qui aurait dû être neutre puisque se reportant d'année en année, se traduisait par un déficit pour deux raisons : l'augmentation du produit voté et l'absence d'amélioration des taux de recouvrement.

#### ***C. DES EXCÉDENTS DONT LES EXPLICATIONS NE SONT PAS TOTALEMENT SATISFAISANTES***

Aucune raison n'explique à elle seule la formation des excédents depuis 1996. Aucune ne permet de déterminer l'évolution du compte pour l'avenir.

#### **1. L'impact indéniable, mais non chiffré, de l'amélioration du taux de recouvrement**

L'amélioration du taux de recouvrement recouvre trois réalités distinctes : l'efficacité plus grande du service de l'impôt, le changement du mode de calcul du taux de recouvrement<sup>1</sup> et l'augmentation des dégrèvements. Aucune de ces composantes n'est directement quantifiable.

---

<sup>1</sup> *Passage d'un taux de recouvrement forfaitaire à un taux réel en 1995*

Tableau 53 - Évolution du taux de recouvrement sur impôts locaux

	<i>en %</i>		
	Exercice courant	Exercice précédent	Exercices antérieurs
1995	80,46 (2)	68,75 (1)	21,24 (1)
1996	82,01 (2)	80,20 (2)	23,79 (1)
1997	82,68 (2)	81,08 (2)	22,16 (2)
1998	83,28 (3)	81,58 (2)	22,49 (2)
1999	83,26 (3)	87,12 (3)	24,79 (2)
2000	84,07 (3)	88,02 (3)	26,61 (4)

(1) Répartition forfaitaire

(2) Répartition à partir du fichier de ventilation (FVENT)

(3) Ventilation comptable

(4) Ventilation comptable pour les émissions de 1998 et forfaitaire pour les années antérieures

Source : Rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances en 2000

## 2. La baisse des impôts directs locaux

Le compte connaît en 2001 et en 2002, au moins en prévision, une diminution des avances versées qui correspond à une baisse des émissions d'impôts par les collectivités locales. De manière transitoire, les recettes du compte, qui enregistrent le reliquat des impositions des années précédentes, se trouvent donc supérieures aux charges des impôts de l'année.

### D. UNE PRISE EN COMPTE DU SOLDE CUMULÉ À RELATIVISER

Les déficits du compte d'avances constatés en fin d'année ont un statut particulier par rapport à ceux d'autres comptes spéciaux du trésor. Ils ne sont pas reportés sur l'exercice suivant mais ne constituent pas pour autant une charge définitive. Ils constituent le « culot » du compte qui représente en quelque sorte une créance de l'Etat sur les contribuables locaux.

Evolution du solde cumulé (en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Solde cumulé</b>	<b>- 16.975</b>	<b>- 16.952</b>	<b>- 16.867</b>	<b>- 16.222</b>	<b>- 15.137</b>

L'importance de ce culot est néanmoins à relativiser. Celui-ci se réduit de plus en plus au fur et à mesure de la constatation, non plus de déficits mais d'excédents. Surtout, il est aussi à mettre en parallèle avec le niveau des dépôts obligatoires de trésorerie opérés par les collectivités locales.

Le solde des comptes des collectivités locales auprès du Trésor s'établit comme suit :

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Solde du compte au 31/12</b>	<b>+ 12.578</b>	<b>+ 14.599</b>	<b>+ 16.234</b>	<b>+ 18.500</b>	<b>+ 21.006</b>

***E. UN NOUVEL ÉQUILIBRE DES RELATIONS FINANCIÈRES ETAT/COLLECTIVITÉS LOCALES?***

Votre rapporteur spécial n'est évidemment pas en mesure de définir un bilan d'ensemble des relations financières Etat/Collectivités locales. Trop de paramètres manquent encore. Votre rapporteur spécial constate néanmoins que les données ont changé depuis la parution de son rapport d'information, en 1989, sur la gestion de trésorerie des collectivités locales.

**Il se propose de poursuivre ses travaux plus avant pour mieux appréhender les évolutions du compte d'avances aux collectivités locales et ses conséquences sur les relations financières entre Etat et collectivités locales.**

## **CHAPITRE IV**

### **LES ARTICLES RATTACHÉS**

#### **I. LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DES CRÉDITS**

L'article 35 récapitule les services votés relatifs aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Le montant des crédits serait fixé à 3.065 millions d'euros.

L'article 36 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Les autorisations de programme ont été portées à l'Assemblée Nationale de 6.615 millions d'euros à 6.917 millions d'euros et les crédits de paiement de 6.903 millions d'euros à 7.208 millions d'euros réparties entre dépenses ordinaires civiles à hauteur de 290,8 millions d'euros et dépenses civiles en capital à hauteur de 6.917 millions d'euros.

Ces évolutions des crédits sont la conséquence des votes de première partie qui ont diminué les crédits prévus pour le compte 902-33 UMTS de 2.476 millions d'euros à 1.238 millions d'euros, diminué les crédits prévus pour le compte de la redevance 902-15 de 2.133 millions d'euros à 2.064 millions d'euros, majoré les crédits du compte de privatisation 902-24 de 3.892 millions d'euros à 5.432 millions d'euros pour tenir compte de l'ouverture de capital partielle d'ASF.

Par ailleurs, la répartition des aides du fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne 902-32 a été modifiée : les subventions ont été portées de 70 à 80 % et les avances remboursables sont passées de 30 à 20 %. Dès lors, les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives ont été majorées à due concurrence et les mesures nouvelles relatives aux opérations temporaires (article 40) ont été diminuées à due concurrence.

L'article 39 concerne les services votés relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor. Le montant des découverts applicables en 2002 aux services votés des comptes de commerce serait fixé à 276 millions d'euros. Le montant des crédits ouverts au titre des services votés des comptes d'avances et au titre des services votés des comptes

de prêts s'élèverait respectivement à 54.796 millions d'euros et 395 millions d'euros.

L'article 40 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale. Les crédits de paiement ont été diminués de 7,4 millions d'euros à 4,6 millions d'euros. La diminution des avances concerne les avances pour le financement des projets de modernisation du système de distribution de la presse qui passent de 7,32 millions d'euros à 4,52 millions d'euros. Aux avances ont en effet substituées des subventions qui relèvent des mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

L'article 41 concerne les mesures nouvelles des comptes de prêts qui s'élèveraient à 448 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un article 41 bis de conséquence. Les mesures nouvelles des comptes d'avances sont fixées pour 2002 à - 152 millions d'euros. L'exonération de la vignette a été étendue en première partie aux véhicules des particuliers ne dépassant pas 3,5 tonnes et aux véhicules des personnes morales dans la limite de trois de ces véhicules par période d'imposition. L'article tire les conséquences de ces modifications sur les dépenses du compte 903-52 d'avances aux départements sur le produit de la vignette.

L'article 42 concerne les mesures nouvelles des comptes de commerce. Au titre des mesures nouvelles, une autorisation de découvert serait ouverte à hauteur de 1.700 millions d'euros, au profit du compte de la Documentation Française (0,76 millions d'euros) et du compte de gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat (1.700 millions d'euros).

## **II. LES AUTRES ARTICLES**

### ***A. ARTICLE 37 MODIFICATION DE L'OBJET DES DÉPENSES DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE N°902-19 « FONDS NATIONAL DES HARAS ET DES ACTIVITÉS HIPPIQUES »***

#### **1. Le compte de la filière « cheval »**

L'article 60 de la loi de finances pour 1984 avait ouvert à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984 un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds national des

haras et des activités hippiques » (F.N.A.H.). Le fonds a eu jusqu'à l'année 2001 pour vocation de retracer en un document unique les moyens de financement public issus de la filière « cheval » et leur utilisation à son profit. A ce titre figurent en recettes pour 2001 :

- le produit du prélèvement sur les enjeux engagés au pari mutuel urbain,
- les recettes diverses ou accidentelles.

Les dépenses du compte spécial concernent :

- les subventions pour le développement des activités hippiques,
- l'abondement du Fonds commun de l'élevage et des courses,
- les dépenses des Haras nationaux, hormis celles de personnel,
- les dépenses diverses et accidentelles.

La mise en œuvre de la réforme des administrations publiques du cheval (création de l'établissement public « les haras nationaux » notamment) s'est traduite par certaines évolutions de l'équilibre interne du compte en 2000 puis en 2001.

## **2. La budgétisation des crédits de l'établissement public « les Haras Nationaux »**

L'article 37 du présent projet de loi de finances vise, d'une part, à modifier l'appellation du compte d'affectation spéciale n° 902-19 « Fonds national des haras et des activités hippiques » ainsi que la liste de ses dépenses, d'autre part, à inscrire au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche les crédits destinés à l'établissement public administratif « Les Haras nationaux ».

- L'article 37 du présent projet de loi de finances vise à remplacer l'appellation « Fonds national des haras et des activités hippiques » du compte d'affectation spéciale n° 902-19 par l'appellation « Fonds national des courses et de l'élevage ». Ce changement d'appellation est la conséquence directe de la modification de la liste des dépenses du CAS à laquelle figurent seulement désormais les subventions pour le développement de l'élevage et des courses ainsi que les dépenses diverses ou accidentelles et non plus les subventions pour le développement des activités hippiques et les dépenses des haras nationaux.

- Il vise également à maintenir dans la liste des dépenses du compte d'affectation spéciale les seuls crédits versés aux sociétés de course françaises, à savoir d'une part France Galop, d'autre part la Société du cheval français.

Pour 2002, le montant des dépenses du nouveau « Fonds national des courses et de l'élevage » est évalué à 82,4 millions d'euros, en diminution, de 31 % par rapport au budget voté en 2001.

Parallèlement à cette modification de l'appellation et de la liste des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-19, les dotations destinées à l'établissement public « Les Haras nationaux » seraient budgétisées. Cette budgétisation doit permettre d'assurer un financement pérenne à cette mission de service public.

Ainsi, pour l'année 2002, seraient inscrits au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche les crédits suivants, précédemment financés par le compte d'affectation spécial 902-19 « Fonds national des Haras et des activités hippiques » :

- au chapitre 34-97 (moyens de fonctionnement des services) : 76.225 euros,

- au chapitre 36-22, article 44 (subventions de fonctionnement à divers établissements publics, Haras nationaux) : 19,132 millions d'euros (125,5 millions de francs),

- au chapitre 37-11, article 42 (dépenses diverses, forêt et aménagement rural: vulgarisation, information, assistance technique et animation) : 152.449 euros,

- au chapitre 44-80, article 70 nouveau (amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural, intervention en faveur de l'élevage et de l'utilisation du cheval) : 5,03 millions d'euros destinées à financer les dotations en faveur de la recherche,

- au chapitre 61-44, article 60 (aménagement de l'espace rural, élevage des chevaux et équipements hippiques) : 425.000 euros destinés à financer les investissements en faveur des élevages hippiques ;

- au chapitre 61-44, article 90 nouveau (aménagement de l'espace rural, Haras nationaux) : 7,043 millions d'euros destinés à financer la réalisation d'investissements en faveur de l'établissement public « Les Haras nationaux ».

Au total, les crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche destinés aux Haras nationaux et activités hippiques, précédemment financés par le CAS 902-19, atteindraient, pour 2002, 31,86 millions d'euros.

### **3. Une réforme annoncée par deux rapports**

La rebudgétisation des financements alloués à l'Établissement Public « les Haras Nationaux » avait été demandée dans les rapports de la Cour des Comptes et de l'Inspection générale des finances.

Cette budgétisation ne concerne pas les sociétés de courses. Le compte d'affectation spéciale perdure dès lors mais avec un objet aujourd'hui très limité.

#### ***B. ARTICLE 38 EXTENSION DES AIDES OCTROYÉES PAR LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE N°902-32 «FONDS DE MODERNISATION DE LA PRESSE QUOTIDIENNE ET ASSIMILÉE D'INFORMATION POLITIQUE ET GÉNÉRALE ».***

Créé par l'article 62 de la loi de finances pour 1998, le compte d'affectation spéciale 902-32 est abondé par le produit de la taxe de 1% sur certaines dépenses de publicité hors médias, instituée par l'article 23 de la même loi de finances.

Le compte finance depuis l'origine des avances remboursables, des dépenses d'études et des subventions destinées au financement des projets de modernisation présentés par les agences de presse et par les entreprises de presse éditrices d'au moins une publication quotidienne relevant de la presse d'information politique et générale.

La part des subventions a très nettement augmenté par rapport aux avances remboursables, notamment depuis la loi de finances rectificative pour 2000. Les crédits inscrits au compte 902-32 en loi de finances initiale pour 2001, de 24,4 millions d'euros, se répartissent entre 7,4 millions d'euros d'avances remboursables et 17,1 millions d'euros de subventions.

Le projet de loi de finances pour 2002 propose d'élargir l'objet du compte d'affectation spéciale aux aides à la distribution. Cette aide viserait à participer aux surcoûts spécifiques de diffusion des quotidiens nationaux d'information politique et générale. Elle viserait aussi à la modernisation industrielle du système de presse. Cette aide serait également financée par une part de la taxe sur les dépenses de publicité hors médias.

L'extension de l'objet du compte à l'aide à la modernisation de la distribution ne nuirait pas à l'aide à la modernisation de la presse. Les crédits relevant de ce dernier domaine seraient en effet préservés : 17,5 millions

d'euros seraient prévus pour 2002. A ces 17,5 millions d'euros viendraient s'ajouter 4,6 millions d'euros d'aide à la distribution des quotidiens nationaux.

L'extension des aides octroyées par le compte d'affectation spéciale 902-32 reste conforme à son objet initial.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des finances a examiné le mardi 6 novembre 2001 les crédits des comptes spéciaux du Trésor et articles 35 à 42, sur le rapport de M. Paul Loridant, rapporteur spécial, dans le projet de loi de finances pour 2002.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a indiqué tout d'abord que les comptes spéciaux du trésor apporteraient en 2002, comme les années précédentes, une contribution très positive au solde du budget général puisqu'ils dégageraient un excédent de 1,9 milliard d'euros, en hausse de 592 millions d'euros par rapport à celui prévu en loi de finances initiale pour 2001 qui s'élevait à 1,4 milliard d'euros. Il a expliqué que l'augmentation de l'excédent prévisionnel des comptes spéciaux du trésor serait due en quasi-totalité aux comptes d'avances et aux comptes d'opérations monétaires.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a ensuite présenté ses observations, en commençant par deux remarques de portée générale. Il s'est ainsi félicité des avancées que contient la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, relevant que s'agissant des comptes spéciaux du trésor, elle en garantissait la pérennité. Il a constaté qu'elle créait de droit trois comptes particuliers qui seront autant d'instruments privilégiés pour la gestion des participations financières de l'Etat, de la dette, et des pensions et qu'elle modifiait, avec rigueur, le régime des comptes spéciaux du trésor. Il a souligné que ces modifications qu'il appelait depuis plusieurs années de ses vœux permettaient d'interpréter la logique d'affectation de manière stricte et renforçaient l'étanchéité entre comptes d'affectation spéciale et budget général. Il a noté par ailleurs qu'elles organisaient une meilleure information des commissions des finances des deux assemblées.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, s'est livré à un court exercice de prospective, en posant la question de l'avenir des comptes spéciaux et tout particulièrement des comptes d'affectation spéciale. Il a présenté successivement deux hypothèses, la première selon laquelle l'interprétation stricte de la logique d'affectation, qui exige qu'un compte soit financé grâce à des recettes par nature en relation directe avec les dépenses concernées, pourrait conduire à la disparition d'un certain nombre de comptes d'affectation spéciale, la seconde, exactement contraire, selon laquelle la perspective de disparition des taxes parafiscales amènerait, à la demande des milieux socio-économiques concernés, à la création de nouveaux comptes permettant de concilier la logique d'affectation avec l'orthodoxie budgétaire. Il a indiqué qu'il penchait aujourd'hui pour cette dernière hypothèse.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, dans une seconde remarque générale, a déploré le manque de lisibilité des documents budgétaires relatifs aux comptes spéciaux du trésor, soulignant que les comptes d'affectation spéciale constituaient une série « d'icebergs budgétaires » dont la partie immergée, les reports de crédits, n'apparaissait pas. Il a exprimé le souhait que les reports de l'année n-1 à l'année n puissent faire l'objet d'une évaluation en loi de finances.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a ensuite fait part de ses observations sur les comptes spéciaux lui paraissant les plus importants. Il a en premier lieu noté le mauvais départ du fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État 902-33, jugeant son avenir plutôt limité. Il a rappelé que ce compte spécial devait à l'origine financer le désendettement de l'État et le Fonds de réserve des retraites mais que le désendettement de l'État ne figurait plus dans ses attributions. Il a relevé que s'agissant du Fonds de réserve des retraites, les vicissitudes dans l'attribution des licences Universal mobile telecommunication system (UMTS) avaient conduit à des recettes moindres que prévu et à des dotations revues très fortement à la baisse et qu'il en serait de même en 2002. Il a indiqué en effet que le gouvernement venait de réduire le ticket d'entrée des licences UMTS et que le fonds ne serait crédité en 2002 que de 1,24 milliard d'euros, au titre des deux licences UMTS qu'il restait à octroyer.

Il a noté en deuxième lieu que le compte d'affectation des produits de privatisation 902-24 offrait des perspectives incertaines. Il a d'abord montré que ce compte connaissait sur moyenne période une diminution du volume de ses opérations, le produit des privatisations étant passé de 9 milliards d'euros en 1997 à 1,7 milliard d'euros en 2000. Il a déclaré que les résultats du compte avaient été particulièrement défavorables en 2000 où le produit des privatisations avait été moindre que prévu. Il a expliqué cette diminution des recettes de privatisation par la réduction du périmètre des entreprises publiques d'une part, et d'autre part par la conjoncture défavorable des marchés financiers qui pouvait conduire, soit à une cession à moindre prix des entreprises publiques, soit à un report de leur mise sur le marché. Il a indiqué que si cette dernière hypothèse était sans doute préférable pour optimiser la gestion patrimoniale de l'Etat, elle ne résolvait pas le problème de financement du secteur public qui affiche des besoins de financement toujours aussi importants.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a alors montré le paradoxe engendré par une situation où les entreprises figurant sur la liste de privatisation ne bénéficient pas des financements qu'elles pourraient trouver sur les marchés d'actions et où les autres ne peuvent bénéficier de dotations en capital à la hauteur de leurs besoins en raison de la raréfaction des recettes de privatisation. En ce qui concerne ces recettes, pour 2002, il a précisé que les prévisions du gouvernement lui paraissaient optimistes, avant la discussion à l'Assemblée nationale, avec une prévision de recettes de 3,9 milliards d'euros,

dans un contexte où la privatisation de la SNECMA avait été reportée, mais que la donne avait quelque peu changé et qu'il lui paraissait aujourd'hui impossible de prévoir les recettes de privatisation. Il a relevé que le gouvernement attendait 1,5 milliard d'euros de la privatisation soudaine d'Autoroutes du Sud de la France, sans qu'il soit possible de vérifier le réalisme de ce chiffre. Il a surtout insisté sur l'ouverture du capital de Renault en 2002, annoncée dans le cadre de l'entrée de Nissan dans Renault, dont il a indiqué ne pas connaître le montant exact, tout en pressentant qu'il était de nature à bouleverser toutes les prévisions actuelles.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a en troisième lieu présenté les prévisions pour 2002 du compte d'émissions des monnaies métalliques 906-04, géré par la direction du trésor, qui retrace les opérations auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait des monnaies métalliques. Il a révélé que le compte d'opérations métalliques faisait état, en prévision, d'un bénéfice exceptionnel, expliquant que la Banque de France allait émettre massivement des euros et qu'elle estimait dans le même temps qu'un grand nombre de francs ne seraient pas retournés : il y aurait donc une forte évaporation des pièces en francs.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a souligné que l'Etat bénéficierait donc en 2002, avec les seules pièces, d'un excédent de 533 millions d'euros (3,5 milliards de francs) grâce au passage à l'euro. Il a constaté qu'un bénéfice analogue serait réalisé sur les billets puisque la Banque de France devrait reverser en 2002 à l'Etat, sur la ligne 805 « recettes accidentelles à différents titres », 240 millions d'euros (1,5 milliard de francs) de recettes exceptionnelles liées au retrait des billets en francs. Il a constaté qu'au moment où l'Etat abandonnait son droit régalié le plus ancien, celui de battre monnaie, et sa souveraineté monétaire, il réalisait un bénéfice exceptionnel de 773 millions d'euros (5 milliards de francs). Il a admis que si l'Etat pratiquait une comptabilité en coûts complets, il faudrait sans doute déduire de ce bénéfice de 2002 les coûts de fabrication des pièces payées sur 1998, 1999, 2000 et 2001 et qu'il serait également possible de rapprocher ce bénéfice des coûts supportés par l'Etat par ailleurs, comme les coûts de communication du ministère de l'économie et des finances. Il a néanmoins conclu sur ce point en indiquant que l'Etat était le seul agent économique qui, à côté des inévitables coûts d'adaptation au changement de monnaie, bénéficierait de tels profits sur l'euro.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a, pour terminer, mis l'accent sur le compte d'avances 903-54 qui retrace les acomptes qui sont versés aux collectivités locales sur le montant de leurs impôts directs. Il a souligné que si les spécialistes de finances publiques locales expliquaient encore récemment que le compte subissait un effet de profil et un effet de solde qui conduisaient à constater des déficits non seulement en cours d'année, mais aussi en fin d'exercice, il n'en était plus de même aujourd'hui. Il a précisé que l'effet de profil s'était estompé en raison des progrès dus à la mensualisation du

paiement de l'impôt et surtout que le déficit de fin d'année avait laissé place depuis 1996 à des excédents croissants. Il a indiqué que l'excédent du compte pour 2002 s'élèverait ainsi à 900 millions d'euros et le compte d'avances, qui avait pu fonctionner au détriment de l'État, opérait aujourd'hui à son profit. Il a cependant expliqué que dans la mesure où l'État n'avait jamais souhaité « apurer » les déficits du compte, il subsistait un « culot » qui était en 2000 de -15 milliards d'euros. Il a mis ces montants en parallèle avec le niveau des dépôts obligatoires de trésorerie des collectivités locales, sans cesse croissants, qui atteignaient en 2000 21 milliards d'euros.

Pour expliquer cette inflexion, M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a formulé deux hypothèses : la première consistant à prendre en compte une amélioration du taux de recouvrement des impôts directs locaux, due à la hausse des dégrèvements, à une plus grande efficacité du service public de l'impôt et surtout au nouveau mode de calcul de ce taux de recouvrement, évalué non plus de manière forfaitaire mais chiffré sur des bases réelles, la seconde mettant en avant la baisse des émissions d'impôts par les collectivités locales pour expliquer de manière transitoire l'amélioration du solde du compte d'avances.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a conclu sa présentation en indiquant à la commission qu'il souhaitait à l'issue de la discussion budgétaire entamer un travail approfondi sur ce compte d'avances, de même qu'un contrôle sur pièces et sur place de la régie industrielle des établissements pénitentiaires.

Un large débat s'est alors engagé.

M. François Trucy a exprimé son inquiétude sur l'avenir de l'établissement public des Haras Nationaux dont les dotations seraient transférées à partir de 2002 du compte d'affectation spéciale 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage » au budget du ministère de l'agriculture. M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a indiqué en réponse que les crédits avaient été transférés au franc le franc du compte spécial au budget général en prévision mais qu'il conviendrait de s'assurer qu'il en serait de même en exécution.

En réponse à M. Yves Fréville, M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a précisé que le fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État 902-33 n'avait pas, contrairement aux prévisions, abondé la Caisse de la dette publique en 2001. Il a souligné partager l'analyse de M. Yves Fréville sur les causes de l'amélioration du fonctionnement du compte d'avances des collectivités locales, ajoutant néanmoins parmi ces causes la diminution récente des impôts locaux.

En réponse à M. Roland du Luart, il a expliqué les modalités de constitution du « culot » du compte d'avances aux collectivités locales. Il a souligné, concernant le Fonds de réserve des retraites, que deux comptes spéciaux, les 902-24 et 902-33, l'abonderaient en 2002, la privatisation partielle d'Autoroutes du Sud de la France compensant les pertes liées à la renégociation des licences UMTS.

En réponse à M. Michel Sergent, il a souligné que la loi organique relative aux lois de finances avait conforté l'existence des comptes spéciaux du trésor, du moins de certains d'entre eux, mettant en avant l'importance des comptes chargés de la gestion de la dette, des retraites et des participations de l'Etat.

En réponse à M. Philippe Marini, rapporteur général, il a relevé le caractère exceptionnel du bénéfice constaté sur le compte d'émission des monnaies métalliques 906-04, l'attribuant aux estimations de la Banque de France qui prévoit que toutes les pièces en francs ne reviendront pas dans les caisses de la Banque, le taux de retour variant selon la valeur faciale des pièces en question.

Sur l'avis de M. Paul Loridant, rapporteur spécial, la commission a ensuite décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits des comptes spéciaux du trésor ainsi que les articles 35 à 42 dans la rédaction qui résultera des votes du Sénat en première partie.

## **ANNEXE : LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

### **Article 19**

*Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances.*

*Les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes :*

*1o Les comptes d'affectation spéciale ;*

*2o Les comptes de commerce ;*

*3o Les comptes d'opérations monétaires ;*

*4o Les comptes de concours financiers.*

*L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.*

### **Article 20**

*I. - Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.*

*Sous réserve des règles particulières prévues aux articles 21 à 24, les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.*

*II. - Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme. Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial doté de crédits.*

### **Article 21**

*I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.*

*Les opérations de nature patrimoniale 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. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.*

*Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages*

*accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.*

*II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.*

*En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.*

*Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.*

## **Article 22**

*I. - Les comptes de commerce retracent des 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 ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.*

*II. - Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.*

*Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.*

*Sont déterminés par une disposition de loi de finances :*

- la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;*
- le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;*
- les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert ;*
- les conditions générales de fonctionnement du compte.*

### **Article 23**

*Les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.*

### **Article 24**

*Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.*

*Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.*

*Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.*

*Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.*

*Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :*

*- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;*

*- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;*

*- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.*