

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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° 43

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Rapporteur spécial : M. Paul LORIDANT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. 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 ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. 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, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

AVANT-PROPOS

Les comptes spéciaux du Trésor constituent une des modalités d'affectation directe de recettes à certaines dépenses. Le fascicule budgétaire dédié aux comptes spéciaux du Trésor pour 2004 retrace les opérations pour les six catégories de comptes spéciaux prévues par l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances :

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

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

A cette date, 50 % seulement des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

I. LES CRÉDITS POUR 2004

A. EVOLUTION DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

1. Evolution du nombre de comptes spéciaux du Trésor depuis 1999

Si l'on a pu compter jusqu'à 76 comptes spéciaux du Trésor en 1970, leur nombre était passé à une quarantaine depuis le milieu des années 80. Il décroît régulièrement depuis.

Evolution du nombre de comptes spéciaux par catégorie

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Comptes d'affectation spéciale	17	12	12	11	11	9
Comptes de commerce	10	10	11	11	11	11
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	1	1	1	1	1	0
Comptes d'opérations monétaires	4	4	4	4	4	3
Comptes d'avances	5	5	5	5	5	5
Comptes de prêts	4	4	4	4	4	4
Total	41	36	37	36	36	32

Quatre comptes spéciaux du Trésor sont supprimés dans le présent projet de loi de finances, dont deux comptes d'affectation spéciale. En 2004, on dénombrera ainsi 32 comptes spéciaux du Trésor, dont 9 comptes d'affectation spéciale. Sur les 32 comptes restants, **six comptes ne font l'objet d'aucune évaluation en dépenses et en recettes** dans le projet de loi de finances : deux comptes d'affectation spéciale, parmi les plus récents, le compte n° 902-31 « *indemnisations au titre des créances françaises sur la*

Russie¹ » et le compte n° 902-33 « *fonds de provisionnement des charges de retraite* » ; le compte de commerce n° 904-15 « *lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes* » ; deux comptes d'opérations monétaires, le compte n° 906-01 « *pertes et bénéfiques de change* » et le compte n° 906-05 « *opérations avec le Fonds monétaire internationale* » ainsi que le compte d'avances n° 903-58 « *avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics*² ».

2. Présentation des modifications prévues par le projet de loi de finances pour 2004

a) Les suppressions

En prévision de l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) sont supprimés dans la catégorie des comptes d'affectation spéciale, le **compte n° 902-00 « *fonds national de l'eau* »** et le **compte n° 902-20 « *fonds national pour le développement de la vie associative* »**. A structure constante, les dotations du fonds national de l'eau et du fonds national pour le développement de la vie associative sont maintenues en 2004. Les crédits correspondants sont transférés au sein du budget général.

L'unique compte de règlement avec les gouvernements étrangers, le compte 905-10 « *exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base* » est également supprimé. Il visait à retracer les dépenses et les recettes entraînées par la participation de la France au financement du stock régulateur d'étain pour la durée prévue par les 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} accords internationaux sur l'étain.

Enfin, il est mis fin au compte d'opérations monétaires n° 906-06 « *soutien financier à moyen terme aux Etats membres de la Communauté économique européenne* » résultant de la participation de la France au mécanisme communautaire de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des Etats membres.

b) Les modifications

Le compte n° 902-15 d'emploi de la redevance audiovisuelle est modifié : sont créés au sein du chapitre 01 « *versements aux organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision* », à la place de l'article 10 ancien portant le même intitulé, 6 articles permettant

¹ Qui peut faire l'objet néanmoins de reports.

² Le compte est souvent doté en cours d'année au profit de l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires.

d'individualiser sur le plan budgétaire les dotations reçues par France Television, Arte France, Radio France, Radio France Internationale, Réseau France Outre-mer (RFO) et l'Institut national de l'audiovisuel.

Au sein du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « *produits de cessions de titres, parts et droits de société* », dont le libellé en recettes est modifié, est créé un nouveau chapitre consacré aux dotations en capital initiales aux fondations reconnues d'utilité publique du secteur de la recherche. Le chapitre « *versement au fonds de soutien des rentes* » est supprimé en raison de la suppression dudit fonds et de son remplacement par la caisse de la dette publique.

Un nouveau chapitre est également créé sur le compte n° 902-25 « *fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* » pour abonder des dotations aux collectivités locales au titre de la continuité territoriale.

B. UNE CONTRIBUTION AU SOLDE GÉNÉRAL QUI S'AVÈRE FRAGILE

1. Une contribution positive mais fragile

Les comptes spéciaux du Trésor se solderaient, comme les années précédentes, par une « charge nette négative ». Ils dégageraient ainsi un excédent de 310 millions d'euros, en diminution de 71 %, par rapport à l'excédent prévu en loi de finances initiale pour 2003 qui s'élevait à 1.069 millions d'euros.

a) *La difficulté de prévision du solde des comptes spéciaux du Trésor*

Charge des comptes spéciaux du Trésor

(en milliards d'euros)

Comptes spéciaux du Trésor	LFI 2003	PLF 2004	Ecart
I – Opérations à caractère définitif			
Comptes d'affectation spéciale			
Charges ³	11,609	7,646	-3,964
Ressources	11,612	7,648	-3,964
Total des opérations à caractère définitif	- 0,003	- 0,003	0,000
II – Opérations à caractère temporaire			
Charges	65,541	66,810	1,269
Ressources	66,610	67,120	0,511
Total des opérations temporaires	- 1,069	- 0,310	0,758

Cette prévision reste fragile en raison des **importants écarts constatés sur le solde des comptes spéciaux du Trésor entre loi de finances initiale et loi de règlement**.

Pour la Cour des comptes, dans ses réponses à la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de règlement pour 2002, « *la comparaison entre la loi de finances initiale et l'exécution ne prend une réelle signification que pour les comptes d'affectation spéciale, les comptes d'avances qui décrivent les avances consenties dans la limite des crédits ouverts à cet effet et les comptes de prêts qui retracent les prêts consentis par l'Etat soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation.*

« *Pour les comptes de commerce qui retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat, les prévisions de dépenses ont un caractère évaluatif, seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Il en est de même pour les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires où la présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative ; c'est, là aussi, le découvert fixé annuellement pour chacun des comptes qui a un caractère limitatif* ».

³ *A structure constante, les charges et les ressources des comptes affectations spéciale seraient augmentées de 170 millions d'euros au titre du fonds national de l'eau et du fonds national pour le développement de la vie associative.*

En 2001, la charge nette a ainsi été positive, à + 421 millions d'euros, alors qu'il avait été prévu une charge négative de - 1.397 millions d'euros. En 2002, l'excédent sur les comptes spéciaux du Trésor a été ramené en loi de règlement à 1.294,85 millions d'euros au lieu des 1.989 millions d'euros prévus. La prévision en terme de solde reste difficile tout au long de l'exercice budgétaire : au 30 juin 2003, le solde des comptes spéciaux du Trésor était négatif de plus de 16 milliards d'euros en raison des modalités de fonctionnement du compte d'avances sur impositions des collectivités locales 903-54⁴.

b) Le solde des comptes spéciaux du Trésor, un solde consolidé

Le solde présenté dans le projet de loi de finances constitue de plus un « **solde consolidé** » des nombreux flux qui existent entre comptes spéciaux et budget général tant en recettes qu'en dépenses. En vertu de l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances qui s'applique aux comptes d'affectation spéciale, « *une subvention inscrite au budget général de l'État ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle est au plus égale à 20 p. 100 du total des prévisions de dépenses* ».

Le budget général contribuera aux recettes des comptes spéciaux du Trésor à hauteur de 947,8 millions d'euros en 2004 (contre 803,7 millions d'euros en 2003) tandis que les comptes spéciaux du Trésor verseront 629,9 millions d'euros (471,1 millions d'euros en 2003) au budget général. Les flux de recettes et de dépenses concernent un compte d'affectation spéciale et six des onze comptes de commerce.

Le compte d'affectation spéciale concerné est le compte d'affectation spéciale n° 902-15 « *compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision* » qui reçoit 16 % de ses recettes (17 % en 2003) sous forme d'une subvention du budget général (428,1 millions d'euros) et qui rembourse à l'État les frais de gestion du service chargé de la perception de la redevance (73,5 millions d'euros). Les comptes de commerce concernés ont une part variable de leurs ressources (jusqu'à 100 % pour le compte n° 904-01 « *subsistances militaires* »), en plus de leurs produits de cessions (souvent aux administrations dans le cas des comptes de commerce de la défense) et reçoivent en contrepartie des versements du budget général. Ils inscrivent en dépenses le remboursement des frais de personnel pris en charge par le budget général⁵.

⁴ Sur ce point, on se reportera utilement au rapport d'information n° 24 (2003-2004) de votre rapporteur spécial.

⁵ L'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que « *sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor les dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'État ou à des agents des collectivités, établissements publics ou entreprises publiques* ».

Les comptes spéciaux du Trésor en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)

Comptes spéciaux du Trésor	LFI 1999	Exécution 1999	LFI 2000	Exécution 2000	LFI 2001	Exécution 2001	LFI 2002	Exécution 2002	LFI 2003	Exécution 30/6/2003
I - Opérations à caractère définitif										
Comptes d'affectation spéciale										
Charge nette	- 524,94	- 487,18	- 0,08	- 326,56	- 7,39	- 190,52	-4,60	-269,05	-2,52	-61,80
II - Opérations à caractère temporaire										
Prêts des comptes d'affectation spéciale	- 4,06	- 15,13	0,08	- 1,21	7,39	36,73	4,60	1,55	2,55	
Comptes de commerce	- 8,61	- 325,11	7,02	- 426,77	15,56	569,48	-186,52	-112,72	-251,12	150,88
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	6,10	1,46	6,10	0	- 2,29	- 3,40	0,00	0,00	0,00	0,00
Comptes d'opérations monétaires	64,03	2.963,68	84,61	2.283,88	59,56	411,15	-533,00	-543,91	50,00	-158,44
Comptes d'avances	5,95	- 648,44	- 256,57	599,03	- 592,57	- 132,13	-896,19	-277,02	-615,41	16.796,11
Comptes de prêts	- 13,19	8,73	- 298,25	- 413,09	- 877,62	- 270,61	-373,51	-93,71	-254,60	-429,81
Total des opérations temporaires	50,23	1.985,19	- 457,02	2.041,84	- 1.389,96	611,23	-1.984,63	-1.025,81	-1.068,61	16.358,74
Total général	- 474,72	1.498,00	- 457,09	1.715,28	- 1.397,36	420,71	-1.989,23	-1.294,85	-1.071,13	16.296,94

2. Répartition du solde des comptes spéciaux du Trésor pour 2004

L'impact, en prévision, des comptes d'affectation spéciale 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 ou à constater des excédents et à effectuer des reports, si les recettes constatées excèdent les recettes prévues. Ce sont les autres catégories de comptes, retraçant des opérations à caractère temporaire, qui ont, en prévision, un impact sur le solde des comptes spéciaux du Trésor.

Evolution des comptes spéciaux du Trésor

(en milliards d'euros)

Comptes spéciaux du Trésor	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004	Ecart 2004-2003
I – Opérations à caractère définitif				
Comptes d'affectation spéciale				
Charge nette	- 4,60	- 2,52	-2,54	-0,02
II – Opérations à caractère temporaire				
Prêts des comptes d'affectation spéciale	4,60	2,52	2,54	0,02
Charges	4,60	2,52	2,54	0,02
Ressources	0	0	0	0
Comptes de commerce	- 186,52	- 251,22	-292,98	-41,86
Comptes de règlement avec gouvernements étrangers	0	0	0	0
Comptes d'opérations monétaires	- 533	50,00	-214,00	-264,00
Comptes d'avances	- 896,19	- 615,41	66,39	681,80
Charges	54.644,89	57.509,89	60.799,89	3.290,00
Ressources	55.541,08	58.125,30	60.733,50	2.608,20
Comptes de prêts	- 373,51	- 254,60	127,73	382,33
Charges	843,35	1.515,19	1.321,43	-193,76
Ressources	1.216,86	1.769,79	1.193,70	-576,09
Total des opérations temporaires	- 1.984,63	- 1.068,71	-310,32	758,29
Total général	- 1.989,23	- 1.071,23	-312,86	758,27

Les comptes de commerce auraient en 2004 une charge nette négative de – 292,98 millions d’euros contre – 251,12 millions d’euros prévus en loi de finances initiale pour 2003.

Les comptes d’opérations monétaires enregistreraient également un excédent de 214 millions d’euros en 2004 contre un solde négatif prévu en 2003 de 50 millions d’euros.

En revanche, les comptes d’avances et les comptes de prêts devraient supporter en 2004 une charge nette positive.

La charge des comptes d’avances, positive en raison d’une inflexion du solde du compte d’avances aux collectivités locales 903-54, s’établirait à 66,39 millions d’euros (contre – 615,41 millions d’euros prévus en loi de finances initiale pour 2003).

Les charges des comptes de prêts devraient s’établir à 127,73 millions d’euros contre – 254,6 millions d’euros en loi de finances initiale pour 2003.

C. PRÉSENTATION PAR CATÉGORIE DE COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

1. Les opérations des comptes d'affectation spéciale en augmentation

La catégorie des comptes d'affectation spéciale, qui représente un peu plus de 10 % des dépenses des comptes spéciaux du Trésor, laisse apercevoir des situations contrastées.

a) Les crédits prévus dans le projet de loi de finances

Dépenses des comptes d'affectation spéciale

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Ecart en niveau	Ecart en %
902-00 Fonds national de l'eau	138,37	-	-138,37	Clôture
902-10 Soutien financier cinéma et audiovisuel	449,29	475,66	26,37	+5,87 %
902-15 Redevance télévision	2593,4	2669,0	75,60	+2,92 %
902-17 Fonds national pour le développement du sport	218,37	248	29,63	+13,57 %
902-19 Fonds national des courses et de l'élevage	82,4	86	3,60	+4,37 %
902-20 Fonds national développement vie associative	8,2	-	-8,20	Clôture
902-24 Produits cessions de titres secteur public	8000	4000	-4000	-50 %
902-25 Fonds intervention aéroports et transports aériens	70,58	118,0	47,42	+67,19 %
902-31 Indemnisation des créances françaises sur la Russie	0	0	0	0
902-32 Fonds de modernisation de la presse quotidienne	51,09	51,43	0,34	+0,67 %
902-33 Retraites et désendettement	0	0	0	0
Total	11609,18	7.645,53	-3963,63	-34,14 %

Parmi les neuf comptes d'affectation spéciale restants, aucun, hormis le compte n° 902-24 destiné à recueillir le produit des cessions de titres du secteur public, ne présente de crédits en baisse. La présentation du compte d'affectation spéciale n° 902-24 qui reçoit en recettes le produit des privatisations est paradoxale : compte tenu du retour progressif à la normale sur les marchés financiers, les opérations de privatisation devraient être accélérés en 2004 et les recettes accrues. **L'hypothèse de 4 milliards d'euros en 2004, comme celle de 8 milliards d'euros en 2003, n'est en vérité qu'une hypothèse conventionnelle liée au besoin de financement des**

entreprises publiques qui n'est corrélée à aucune prévision de recettes. La baisse des besoins en fonds propres des entreprises publiques en 2004 s'explique pour deux raisons : la première est que les dotations à Réseau Ferré de France (RFF) sont réintégrées en 2004 au sein du budget général, dans le fascicule du ministère de l'équipement et la seconde tient au fait que le mouvement de restructuration et de cession sur le marché d'entreprises publiques s'amplifie et devrait limiter les efforts de l'Etat actionnaire en capitaux propres.

Tous les autres comptes, à l'exception du compte n° 902-32 « *Fonds de modernisation de la presse quotidienne* » qui affiche une croissance très modérée de ses crédits de 0,67 %, connaîtront une progression nette de leurs crédits en volume, et pas seulement en valeur.

Les comptes 902-10 « *soutien au cinéma et à l'audiovisuel* », n° 902-17 « *fonds national pour le développement du sport* » et n° 902-25 « *fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* » connaîtront une augmentation importante de leurs crédits, respectivement de 5,87 %, 13,57 % et 67,19 % qui tient dans le dernier cas à la mise en place de la nouvelle dotation aux collectivités locales au titre de la continuité territoriale, issue de l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer⁶.

L'affichage à la hausse des crédits du fonds national pour le développement du sport (FNDS) tient au dynamisme des recettes issues du produit du prélèvement sur les jeux de la Française des jeux dont la progression moyenne attendue est de 5,5 % en 2003 comme en 2004. La hausse des crédits est destinée en priorité à l'investissement (+ 27 % pour les équipements de l'Etat et + 18 % pour les subventions d'équipements). Les crédits affectés au soutien aux projets des clubs et des fédérations dans la perspective des jeux olympiques et paralympiques devraient progresser de 11 %.

b) Le niveau important : des reports : 822,14 millions d'euros

L'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit à l'article 24 que le solde de chaque compte spécial du Trésor est reporté d'année en année. Elle ne fixe pas de limite aux reports de crédits. Les crédits ouverts dans le présent projet de loi de finances pour 2004 doivent donc être mis en perspective avec le montant des reports.

Le volume de ces reports s'est avéré très important. Il tient pour une part au fait que la procédure d'affectation des recettes permet à l'Etat, en sous-évaluant les ressources attendues en loi de finances initiale, d'abonder positivement le Trésor à hauteur des plus-values de recettes constatées en

⁶ *Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.*

cours d'exercice et qui ne seront reportées que l'année suivante, tout en interdisant aux ministères dépensiers d'engager à hauteur des recettes réelles.

Il tient pour une autre part à la spécificité de chacun des comptes d'affectation spéciale. En 2003, les augmentations de reports ont été particulièrement importantes pour les comptes n° 902-00 « *fonds national de l'eau* », n° 902-15 « *compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la radiodiffusion* » et n° 902-17 « *fonds national pour le développement du sport* ».

Pour le compte n° 902-00, la sous-consommation des crédits est structurelle : elle a conduit à clôturer le compte dans le projet de loi de finances pour 2004.

Pour le compte n° 902-17 « *fonds national pour le développement du sport* », la Cour des Comptes note dans ses réponses à la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de règlement pour 2002, que « *le taux de consommation globale des crédits du FNDS s'établit à 64 %. Ce résultat s'explique par le taux particulièrement faible de consommation des crédits de paiement relatifs aux opérations en capital, qui n'atteint que 18 % en 2002 (contre 25 % en 2001). Le taux de consommation des crédits relatif aux dépenses ordinaires est, au contraire, d'un excellent niveau puisqu'il s'établit à 99 %. La principale cause de cette situation réside dans les importantes plus values de recettes, enregistrées au cours des derniers exercices par le FNDS par rapport aux inscriptions en loi de finances initiale, répercutées en priorité sur les dépenses en capital. Ce mécanisme est particulièrement net en 2002 comme en 2001 : les plus values atteignent 44,8 millions d'euros (53,87 millions d'euros en 2001) et bénéficient essentiellement aux opérations d'équipement* ».

Niveau des reports de crédits

(en millions d'euros)

Comptes d'affectation spéciale	Montant des reports			
	Vers 2000	Vers 2001	Vers 2002	Vers 2003
902-00 Fonds national de l'eau	169,38	241,67	307,75	322,19
902-10 Soutien financier cinéma et audiovisuel	6,14	185,53	191,86	186,42
902-15 Redevance télévision	52,14	27,10	17,98	49,41
902-17 Fonds national pour le développement du sport	53,86	120,87	133,25	150,01
902-19 Fonds national des haras	21,25	21,46	18,41	17,29
902-20 Fonds national pour le développement de la vie associative	1,92	1,50	1,87	2,77
902-24 Produits de cessions de titres du secteur public	<i>Chapitres évaluatifs</i>			
902-25 Fonds d'intervention aéroports et transports aériens	29,51	34,22	20,69	13,1
902-31 Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	275,41	253,03	5,10	2,53
902-32 Fonds de modernisation de la presse quotidienne	45,21	59,87	64,74	78,42
Total	654,82	845,25	761,65	822,14

2. La catégorie hétérogène des comptes de commerce

a) Le nombre prépondérant des comptes dépendant du ministère de la défense

Sur les 11 comptes de commerce, cinq dépendent du ministère de la défense. Ceux-ci sont pour une part des comptes d'approvisionnement et de fourniture du ministère de la défense.

Les recettes de ces comptes de commerce sont pour la plus grande part constituées des cessions consenties au ministère de la défense. Le compte n° 904-05 « *constructions navales de la marine militaire* » assume les conséquences financières de la réforme de la direction des constructions navales (DCN) initiée par la loi de finances rectificative pour 2001. En attendant sa disparition prochaine, le compte de commerce est abondé à hauteur de 138 millions d'euros provenant du fonds d'adaptation industrielle (F.A.I.). Ces crédits sont destinés à financer les dépenses de dégagement des cadres du personnel de DCN ayant quitté l'entreprise entre 1997 et 2002 et l'impact du volet social de la réforme DCN en 2004. Une quinzaine de personnes restent affectés au service à compétence nationale qui préexistait à l'entreprise nationale DCN pour procéder aux opérations de clôture du compte et à la gestion des changements d'affectation des immobilisations restant à apporter à la nouvelle entreprise.

b) L'incidence financière du compte de gestion de la dette et de la Trésorerie de l'Etat

Un seul compte a une réelle influence sur le solde des comptes spéciaux du Trésor : le compte n° 904-22 « *gestion de la dette et de la Trésorerie de l'Etat* » créé par la loi de finances rectificative pour 2000 et qui constitue le support des opérations de « swaps » réalisées par l'agence France Trésor. Ce compte devrait dégager un excédent de 290 millions d'euros en 2004 (sur les 292,98 millions d'excédent prévus pour la catégorie des comptes de commerce). Le programme de « swaps » prévu dépendra des conditions de marché.

Charge nette⁷ des comptes de commerce 2003-2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004
904-01 Subsistances militaires	6,70	-4,97
904-03 Exploitations industrielles ateliers aéronautiques	0	0
904-05 Constructions navales marine militaire	0	0
904-06 Opérations commerciales des domaines	- 19,84	0,9
904-11 Régie industrielle des établissements pénitentiaires	0	- 0,10
904-14 Liquidation d'établissements publics	0,02	1,37
904-15 Lancement matériels aéronautiques	- 3	0
904-19 Opérations de la documentation française	0	-0,18
904-20 Approvisionnement des armées en produits pétroliers	0	0
904-21 Opérations industrielles et commerciales des DDE	0	0
904-22 Gestion active de la dette	- 235	- 290
Total pour les comptes de commerce		
Recettes	6.019,66	4.040,26
Dépenses	5.768,54	3.747,28
Charge nette	- 251,22	-292,98

3. Les comptes de prêts : une charge nette positive en 2004

La contribution des comptes de prêts au solde général deviendrait négative en 2004.

a) La dotation 2004

Le compte n° 903-05 « Prêts du fonds de développement économique et social (FDES) » sera assuré sur la base, d'une part, des reports de crédits non utilisés en 2003 et, d'autre part, d'une dotation budgétaire nouvelle prévue dans le projet de loi de finances 2004 à hauteur de 8,5 millions d'euros. Les remboursements de prêts devraient s'élever en 2004 à 18 millions d'euros, les dépenses (dotation+report) étant évaluées à 16 millions d'euros.

Les deux comptes de prêts n° 903-07 et n° 903-17 traduisent l'ajustement de la politique de développement de la France. Le compte 903-07

⁷ Dans le vocabulaire budgétaire lié aux comptes spéciaux du Trésor, une charge nette négative correspond à un excédent...

«*prêts du Trésor à des États étrangers et à l'agence française de développement (AFD)*» montre un excédent des remboursements en capital sur l'ouverture de nouveaux prêts. Le montant total de ceux-ci devrait diminuer, de 163,1 millions d'euros dans le budget voté 2002, à 155 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances. Il en sera de même dans la section de fonctionnement pour les prêts alloués à l'agence française de développement (AFD). Ces prêts peuvent faire l'objet de mesures de consolidation qui figurent alors au compte n° 903-17. Les dépenses de ce compte en 2003 devraient plus que doubler.

Charge nette⁸ des comptes de prêts

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004
903-05 Prêts du fonds de développement économique et social	- 11,30	-9,50
903-07 Prêts du Trésor à des États étrangers	- 560,48	-207,65
903-15 Avances du Trésor consolidées par transformation en prêt	- 0,15	- 0,15
903-17 Prêts à des États étrangers pour consolidations de dettes envers la France	317,33	345,03
Total pour les comptes de prêts		
Recettes	1.769,79	1.193,70
Dépenses	1.515,19	1.321,43
Charge nette	- 254,60	127,73

b) Les reports

Le volume le plus important des reports est constaté sur le compte n° 903-15. Ce compte de prêt destiné à la consolidation des dettes d'États étrangers connaissent de fréquents reports ; le retard dans la signature de certains accords bilatéraux conduit à ne pas consommer la totalité des crédits alloués et se traduisant par un report de crédits. En général, les créances des ces pays sont financées sur la gestion ultérieure.

Montant des reports de 2002 vers 2003

(en millions d'euros)

903-05 Prêts du fonds de développement économique et social	12,34
903-07 Prêts du Trésor à des États étrangers	48,37
903-15 Avances du Trésor consolidées par transformation en prêt	1.375,83
Total	1.436,54

⁸ Dans le vocabulaire budgétaire lié aux comptes spéciaux du Trésor, une charge nette négative correspond à un excédent...

4. Une inflexion du solde du compte d'avances aux collectivités locales

Charge nette⁹ des comptes d'avances du Trésor 2003-2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004
903-52 Avances aux départements	0	0
903-53 Avances aux DOM-TOM	3,8	3,8
903-54 Avances sur impositions aux collectivités locales	- 620	62
903-58 Avances à divers services de l'Etat	0	0
903-59 Avances à des particuliers	0,79	0,59
Total pour les comptes d'avances		
Recettes	58.125,30	58.125,30
Dépenses	57.509,89	57.509,89
Charge nette	- 615,41	- 615,41

La catégorie des comptes d'avances est représentée pour l'essentiel en projet de loi de finances par le compte d'avances n° 903-54 « *avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes* ». **Ce compte recouvre la quasi-totalité des dépenses et recettes de la catégorie, et les trois quarts des crédits des comptes spéciaux du Trésor.**

La charge nette de ce compte d'avance, qui a été très longtemps positive s'était redressée de manière spectaculaire et durable depuis 1996. Le solde du compte s'infléchirait légèrement en 2004 et deviendrait légèrement positif en 2004, comme votre rapporteur spécial l'a prévu dans son rapport d'information précité sur les avances aux collectivités locales auquel il convient de se reporter pour davantage de précisions.

⁹ Dans le vocabulaire budgétaire lié aux comptes spéciaux du Trésor, une charge nette négative correspond à un excédent...

5. Le fonctionnement erratique du compte d'émission des monnaies métalliques

Les comptes d'opérations monétaires autres que le compte n° 906-04 « *compte d'émission des monnaies métalliques* » ne sont présents que pour mémoire dans le bleu 2004 : ils n'enregistreront aucune opération.

a) Un compte perturbé par le passage à l'euro

Le compte n° 906-04 est crédité de la valeur nominale des pièces émises ainsi que de la vente des pièces démonétisées. Il est débité de la valeur des pièces retirées de la circulation et des dépenses de fabrication.

Durant la préparation du passage à l'euro, entre 1998 et 2001, le compte a été déficitaire, alors qu'il avait été régulièrement excédentaire jusqu'à cette date, en raison du décalage temporel entre les gains de seigneurage¹⁰ et les coûts de fabrication des pièces en euros. Le compte spécial n° 906-04 a acheté les pièces au budget annexe des monnaies et médailles au moment où elles ont été frappées, c'est à dire à partir du printemps 1998, et non au moment où elles sont rentrées dans l'économie, c'est à dire en 2002. Le coût de fabrication global des pièces réglé sur le compte 906-04 depuis 1998 s'élevait au 31 juillet 2003 à 487,98 millions d'euros. Le compte a eu par ailleurs à supporter à partir de 1998 les coûts de transports, de manutention et de stockage des pièces déjà réglées.

En 2002, un solde positif de 533 millions d'euros avait été inscrit en loi de finances initiale, correspondant aux gains de « seigneurage » attendus des pièces mises en circulation. Les incertitudes en prévision étaient fortes : l'excédent a été en fait beaucoup plus faible puisqu'il s'est établi à 10,7 millions d'euros du fait de la contraction de la circulation monétaire et de l'ampleur inattendue du phénomène de remontée des euros vers les succursales de la Banque de France, entraînant une dégradation progressive du solde du compte qui est débité du règlement à la Banque de France de la valeur faciale des pièces restituées.

b) La prévision pour 2004

Les prévisions pour 2004 du solde du compte ont été établies à + 214 millions d'euros (contre – 50 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2003). Elles reposent sur les hypothèses suivantes :

- le programme de frappe arrêté par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 28 août 2002 à 760 millions d'euros. Le coût

¹⁰ *Le gain de seigneurage constitue la plus-value qu'enregistre un Etat entre les coût d'émission de sa monnaie et la valeur faciale de celle-ci.*

global de fabrication des monnaies courantes s'élèvent donc pour 2004 à 21,7 millions d'euros ;

- la variation nette de la circulation monétaire, évaluée à 244 millions d'euros, a été appréciée sur la base de celle constatée sur les six premiers mois de l'année 2002 ;

- un retour complémentaire de francs est envisagé et estimé à 30 millions d'euros ;

- le coût de dessertissage des pièces de 10 francs et 20 francs sont estimés à 1 million d'euros ;

- le produit de la vente des métaux provenant des pièces en franc est évalué à 50 millions d'euros correspondant à la vente de 3.500 tonnes d'alliages cuivreux et 3.000 tonnes de nickel environ ;

- le remboursement à la Banque de France de l'avances sur monnaies métalliques est fixé à 25 millions d'euros.

D. L'EXÉCUTION 2002 : UN EXCÉDENT DE 700 MILLIONS D'EUROS APRÈS UN DÉFICIT DE 400 MILLIONS D'EUROS EN 2001

Les comptes spéciaux du Trésor font apparaître en 2002 un excédent de 700 millions d'euros contre un déficit de 400 millions d'euros l'année précédente.

L'excédent se répartit entre :

- un excédent de 300 millions d'euros au titre des opérations à caractère définitif ;

- un excédent de 400 millions d'euros au titre des opérations à caractère temporaire.

1. Les comptes d'affectation spéciale

Les opérations à caractère définitif correspondent aux comptes d'affectation spéciale dont les recettes se sont établies à 10.406 millions d'euros et les dépenses à 10.136 millions d'euros en 2002. Ils ont connu une évolution plus positive que celle prévue en loi de finances initiale :

Les comptes d'affectation spéciale en 2002

(en millions d'euros)

	Prévisions LFI	Résultats d'exécution	Ecart LFI - Exécution
Recettes	10 304	10 406	102
Dépenses	10 304	10 136	-168
Solde	0	270	270

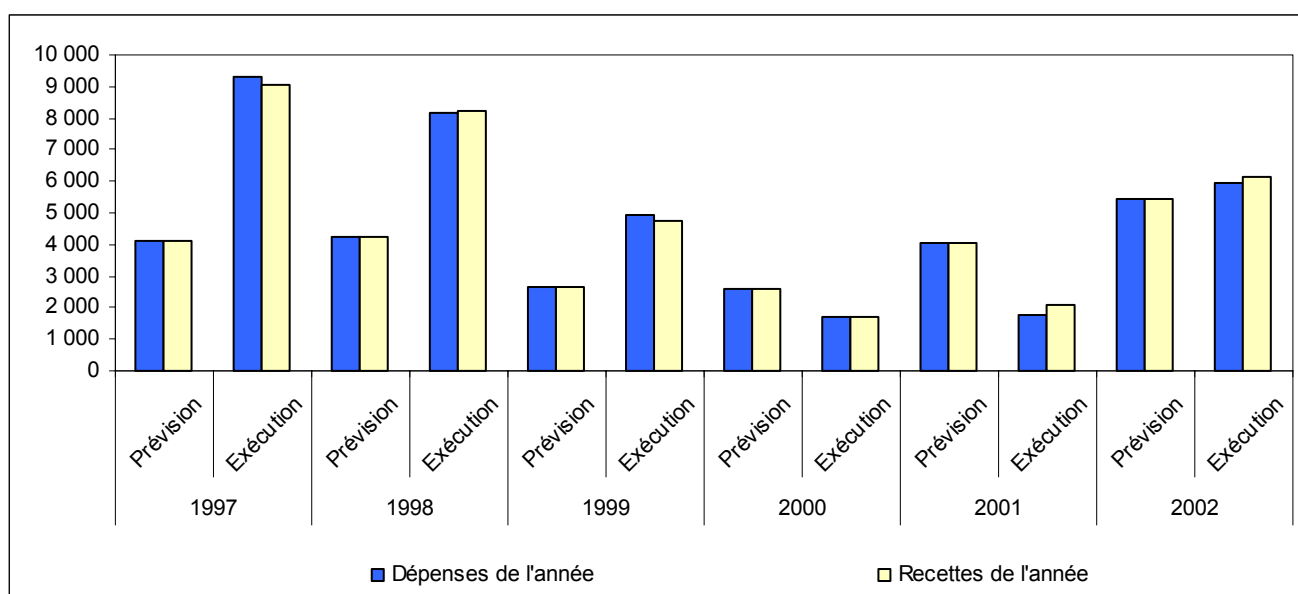
Les principales variations au sein des comptes d'affectation spéciale entre loi de finances initiale et loi de règlement sont dues au compte n° 902-24 « *produits de cessions de titres, parts et droit de sociétés* » et au compte n° 902-33 « *fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État* »

Pour le compte n° 902-24 « *produits de cessions de titres, parts et droit de sociétés* » les résultats ont été majorés en recettes de 694 millions d'euros ; cette augmentation résulte principalement de certaines cessions en fin d'année, dans de bonnes conditions financières, notamment celle du Crédit lyonnais qui a généré une recette de 2,2 milliards d'euros. Les recettes ayant été plus importantes que prévu, les dépenses ont suivi la même évolution pour se situer à 5.944 millions d'euros soit une augmentation de 512 millions d'euros.

Les écarts entre loi de finances initiale et loi de règlement ont été en 2002 inférieurs à ceux constatés les années précédentes comme le montre le graphique ci-dessous où les variations importantes en 1997 et 1998 s'expliquaient par les cessions de titres notamment de France Telecom.

Comparaison des prévisions et exécutions du compte n° 902-24

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes

En ce qui concerne le compte n° 902-33 « *fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État* », les recettes (619 millions d'euros) sont deux fois inférieures à la prévision, un seul opérateur (Bouygues Télécom) ayant répondu au second appel à candidatures lancé par l'Autorité de régulation des télécommunications pour obtenir une licence UMTS.

2. Les autres comptes

Les opérations à caractère temporaire ont enregistré en 2002 un excédent légèrement inférieur à celui de 2001 (600 millions d'euros).

Les comptes de prêt ont connu un excédent inférieur aux prévisions en raison de l'augmentation des dépenses en exécution des comptes n° 903-07 « *prêt du Trésor à des états étrangers et à la Caisse de développement* » et n° 903-17 « *prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France* ».

Des crédits ont été ouverts en loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 à hauteur de 595 millions d'euros sur le compte de prêt à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France au profit notamment du Nigéria et de la République démocratique du Congo et à hauteur de 5 millions d'euros sur le compte du fonds de développement économique et social.

Comparaison des prévisions et exécutions des comptes de prêt

(en millions d'euros)

	Prévisions LFI	Résultats d'exécution	Ecart LFI - Exécution
Recettes	1 217	1 227	10
Dépenses	843	1 134	291
Solde	374	93	-281

Comparaison des prévisions et exécutions des comptes n° 903-07 et n° 903-17

(en millions d'euros)

	Evaluation LFI 2002	2002	Différence
Recettes de l'année	1 198	1 207	9
Dépenses de l'année	843	1 093	250
Solde de l'année	355	114	-241

Pour les comptes d'avances, outre les écarts constatés sur le compte d'avances aux collectivités locales, la différence s'explique l'évolution du compte n° 903-58 « *avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* ». Dans le projet de loi de règlement pour 2002, sur ce compte qui n'est traditionnellement pas doté en loi de finances initiale, 5.592 millions d'euros sont ouverts au profit de l'agence centrale des

organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires.

Comparaison des prévisions et exécutions des comptes d'avances

(en millions d'euros)

	Prévisions LFI	Résultats d'exécution	Ecart LFI - Exécution
Recettes	55 541	62 345	6 804
Dépenses	54 645	62 068	7 423
Solde	896	277	-619

II. LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DES CRÉDITS ET LES ARTICLES DE « NOMENCLATURE » : ARTICLES 50 À 56

A. LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DE CRÉDITS

L'article 50 récapitule les services votés relatifs aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Le montant des crédits serait fixé à 3.204 millions d'euros.

L'article 51 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Les autorisations de programme s'élèveraient à 3.987 millions d'euros et les crédits de paiement à 4.441 millions d'euros répartis entre 454 millions d'euros de dépenses ordinaires civiles et 3.987 millions d'euros de dépenses civiles en capital.

L'article 54 concerne les services votés relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor. Le montant des découverts applicables en 2003 aux services votés des comptes de commerce serait fixé à 1.936 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 60.799,9 millions d'euros et 175 millions d'euros.

L'article 55 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale. 2,54 millions d'euros seraient ouverts et concerneraient les avances au sport de haut niveau (100.000 euros au Fonds national pour le développement du sport) et les avances pour le financement des projets de modernisation du système de distribution de la presse (2,44 millions d'euros au compte d'affectation spéciale n° 902-32, section « *Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, et à la distribution presse quotidienne nationale d'information politique et générale* »).

L'article 56 concerne les mesures nouvelles des comptes de prêts qui s'élèveraient à 1.146 millions d'euros.

B. LES ARTICLES DE « NOMENCLATURE » : ARTICLES 52 ET 53

1. L'article 52 (compte d'affectation spéciale n° 902-24 « *compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* »)

L'article 52 modifie la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « *compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* » pour permettre de verser des dotations en capital à des fondations de recherche reconnues d'utilité publique.

Ce changement de nomenclature correspond au souhait de développer les fondations de recherche d'utilité publique et à la volonté de porter l'effort national de recherche à 3 % du PIB à l'horizon 2010.

Pour accélérer la création de nouvelles fondations dans le domaine de recherche, il est proposé que l'Etat puisse, via le compte d'affectation spéciale 902-24, apporter un capital « d'amorçage » à ces fondations afin d'inciter les donateurs privés à s'engager de manière significative.

Un montant maximum de 150 millions d'euros pourrait leur être consacré en 2004.

2. L'article 53 (compte d'affectation spéciale n° 902-25 « *fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* »)¹¹

L'article 53 modifie la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « *fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* » (FIATA) pour permettre de verser des dotations aux collectivités locales d'outre-mer au titre de la continuité territoriale.

a) Une nouvelle compétence pour le FIATA : la continuité territoriale outre-mer

Une nouvelle compétence est créée au sein du FIATA, par l'article 53 du projet de loi de finances. Cette mission est issue de l'article 60 de la loi de

¹¹ *Votre rapporteur spécial a sur le sujet la même position que notre collègue Yvon Collin, rapporteur spécial du budget annexe de l'aviation civile.*

programme pour l'outre-mer¹², qui a institué une dotation de continuité territoriale en faveur des collectivités d'outre-mer. Dans son rapport¹³ consacré à cette loi, le rapporteur au nom de votre commission des finances du Sénat, notre collègue Roland du Luart, notait à propos de cette dotation :

« L'étude d'impact associée au présent projet de loi évalue à 30 millions d'euros le montant de la dotation de continuité territoriale pour sa première année d'existence. Pour les années suivantes, elle serait, comme celui de la dotation de continuité territoriale versée à la collectivité territoriale de Corse, indexé sur la dotation globale de fonctionnement. Le gouvernement n'a pas encore déterminé l'imputation budgétaire des crédits correspondants.

« Le présent article est « muet » s'agissant des critères de répartition entre les collectivités bénéficiaires. L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». En conséquence, les modalités de répartition des concours financiers de l'État aux collectivités locales, y compris lorsqu'il y a lieu les pondérations affectées à chaque critère de répartition, sont généralement prévues par la loi ».

Le présent budget répond donc en partie aux interrogations formulées par le rapporteur. La provenance des crédits est désormais explicitée.

Pour autant, ce mode de financement ne va pas sans soulever un certain nombre d'interrogations.

b) Une construction budgétairement complexe

On peut remarquer que, par construction, le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) et le FIATA sont structurellement liés, via la répartition de la taxe de l'aviation civile. Or si les ressources que tire le BAAC de cette taxe sont en baisse non négligeable avec 19 millions d'euros en moins par rapport à 2002, et ce malgré la hausse du taux de la taxe, le budget global augmente de 0,7 %, suite notamment à une hausse modérée de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne, et un doublement de cette redevance pour l'outre-mer (les taux exacts seront déterminés par décret au mois de décembre). En conséquence, une partie au moins de la perte de recette fiscale du budget annexe est compensée par la hausse d'une redevance, au bénéfice d'un compte spécial du Trésor.

Le mécanisme choisi semble donc être le suivant :

- la taxe de l'aviation civile augmente de 13,07 % (article 27), permettant des recettes supplémentaires de l'ordre de 33 millions d'euros ;

¹² Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

¹³ Rapport n° 296 (2002-2003).

- la quotité consacrée au FIATA passe de 23,96 % à 36,56 % (article 28).

Ces deux mouvements se traduisent par une hausse des recettes du FIATA, de 70 à 118 millions d'euros, qui permet de financer notamment les 30 millions d'euros de la continuité territoriale (article 53 du projet de loi de finances), et une baisse des recettes que le BAAC tire de la taxe de l'aviation civile de 19 millions d'euros en 2004.

Pour compenser cette perte de recettes au niveau du BAAC, les tarifs de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer sont multipliés par deux, permettant ainsi au BAAC de dégager 15 millions d'euros supplémentaires qui viennent compenser la perte de ressources dû à la baisse de quotité de la TAC.

c) Une construction juridiquement incertaine

L'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer dispose que la dotation de continuité territoriale doit évoluer comme celui de la DGF. Or il n'y a pas de lien entre les ressources tirées de la taxe de l'aviation civile, qui finance le FIATA, avec les critères d'évolution de la DGF.

d) Une construction économiquement contestable

La hausse du taux de la taxe de l'aviation civile sera répercutée sur l'ensemble des prix des billets d'avion, avec des hausses de 51 centimes d'euro pour le trafic intracommunautaire et de 87 centimes d'euros pour le trafic extra communautaire. Deux éléments doivent être soulevés :

- cette hausse des tarifs frappe un secteur qui traverse à l'heure actuelle une conjoncture difficile, suite aux événements du 11 septembre 2001, à la guerre en Irak et à l'épidémie de pneumopathie en Asie ;

- les effets recherchés par le gouvernement sont, selon la loi de programme pour l'outre-mer, de faciliter la continuité territoriale, donc de rendre plus attractif le prix des transports aériens. Or les services de la DGAC ont été tenus, afin de compenser la chute des ressources de la TAC, de doubler les taux de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer. Le surcroît de recettes est estimé à 15 millions d'euros, qui seront donc supportés par les voyageurs en direction de l'outre-mer. Cette hausse spécifique à l'outre-mer est renforcée par la hausse générale de la taxe de l'aviation civile. En conséquence, les bénéfices de la continuité territoriale sont presque annulés.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de suppression de l'article 53

du projet de loi de finances, qui crée au sein du FIATA la dotation de continuité territoriale.

CHAPITRE DEUX : QUEL AVENIR POUR LES COMPTES SPÉCIAUX AU REGARD DE LA LOLF ?

En application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le nombre de comptes spéciaux, désormais dénommés comptes spéciaux, devrait évoluer en application de dispositions rendant les procédures d'affectation plus strictes et plus « vertueuses » sur le plan budgétaire.

Les comptes de prêts et d'avances, regroupés désormais dans une même catégorie appelée « comptes de concours financiers » et les comptes d'opérations monétaires ne sont a priori pas affectés par la nouvelle loi organique. En revanche, il n'en est pas de même pour les comptes de commerce et les comptes d'affectation spéciale.

Parmi les compte spéciaux existants, un compte d'affectation spéciale existant, le compte 902-24 dit de privatisation voit son existence consacrée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Son importance économique et politique se trouve ainsi confirmée.

I. L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A. UN FONCTIONNEMENT ACTUEL PEU RIGoureux

Un compte spécial du Trésor, et plus particulièrement un compte d'affectation spéciale, ne peut, en règle générale, constituer un bon support budgétaire pour effectuer des investissements publics dès lors que ces derniers constituent la part majoritaire du compte. La combinaison des procédures d'engagement des autorisations de programme qui doivent concerner l'ensemble de l'opération d'investissement et de la règle relative aux comptes d'affectation spéciale, qui dispose que les dépenses engagées ou ordonnancées ne peuvent excéder les ressources constatées, conduit le gestionnaire du compte à attendre de disposer des recettes nécessaires pour pouvoir engager son opération d'investissement. **Ces modalités conduisent mécaniquement à des reports importants pouvant représenter plus d'une année de dépenses.**

Pourtant, de nombreux comptes d'affectation spéciale continuent à financer des investissements. Il en est ainsi du fonds national de développement pour le sport (FNDS). **L'augmentation majeure des reports**

de 2002 à 2003 sur le fonds national de développement du sport (150 millions d'euros) conduit à s'interroger sur les raisons qui ont pu conduire à doter le fonds pour 2004 de crédits en hausse de 13,57 % (248 millions d'euros).

B. DES DISPOSITIONS PLUS RESTRICTIVES À L'AVENIR

1. Des recettes en relation directe avec les dépenses

En ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale, l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que les recettes des comptes d'affectation spéciale doivent être « **par nature en relation directe avec les dépenses concernées** ». Dès lors, certains comptes ne pourront plus percevoir une partie des recettes qui leur sont aujourd'hui affectées.

Le présent projet de loi de finances en tire les conséquences pour deux d'entre eux :

- **n° 902-00 « fonds national de l'eau »** : ce compte a perçu en 2002 66,3 millions d'euros au titre du produit du pari mutuel urbain (PMU). Ces recettes, qui représentaient environ 30 % des ressources du compte avait peu de rapport avec la mise en oeuvre d'une politique de l'eau. Le compte est supprimé dans le présent projet de loi de finances.

- **n° 902-20 « fonds national pour le développement de la vie associative »** : de même, ce compte percevait la totalité de ses recettes du prélèvement sur le produit du pari mutuel sur les hippodromes et hors des hippodromes. Il est également supprimé dans le projet de loi de finances.

D'autres comptes seront supprimés d'ici 2006. Il s'agit du :

- **n° 902-17 « fonds national pour le développement du sport »** : il ne semble pas que ce compte puisse encore percevoir les recettes issues du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux, qui représente 90 % de ces ressources. Selon les réponses parvenues au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, la création d'un établissement public dénommé « centre national pour le développement du sport » (CNDS) est envisagé pour succéder au FNDS ;

- **n° 902-33 « fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat »** : le financement des charges de retraites par les

redevances UMTS manque ici de fondement (**100 % de l'évaluation des recettes**).

2. Un abondement par le budget général limité à 10 % des crédits

En vertu de l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les recettes des comptes d'affectation spéciale ne pourront plus être complétées par des versements du budget général que dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte, contre 20 % aujourd'hui. Le **compte 902-15 d'emploi des taxes parafiscales affectées au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision**, dont 16 % des ressources sont aujourd'hui constituées par un versement du budget général, pourrait, sans augmentation de la redevance à due concurrence, voir son fonctionnement remis en cause.

3. Un fonctionnement rendu plus contraignant

En matière de reports, la loi organique précitée du 1^{er} août 2001 apporte des limites. 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 ; ce dernier prévoit en fait de limiter à 3 % l'augmentation des crédits du programme bénéficiant du report sauf disposition contraire prévue par une loi de finances.

Cette disposition remet ainsi en cause le fonctionnement des nombreux comptes d'affectation spéciale qui accumule les reports.

C. DES EFFETS INDUITS PAR LA LOLF

1. Un réexamen du fonctionnement des comptes de commerce

L'article 26 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prévoit que : *« les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat. Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances ainsi que des opérations d'emprunts. Les résultats annuels sont établis pour chaque compte selon les règles du plan comptable général ».*

L'article 22 de la loi organique précitée du 1^{er} août 2001 a adopté une rédaction assez proche : *« 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 »*.

Le réexamen des comptes de commerce risque de remettre en cause l'existence de deux comptes de commerce au moins, les comptes de commerce 904-11 *« régie industrielle des établissements pénitentiaires »* et 904-19 *« opérations à caractère industriel et commercial de la documentation française »* qui n'effectuent pas leurs opérations industrielles et commerciales à titre accessoire, mais bien à titre principal. En toute logique, les deux services devraient être transformés en établissements publics.

2. La nécessité d'une « taille critique » et d'une clarification des actions

L'article 20 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances précise que chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission et que leurs crédits sont spécialisés par programme. Cette disposition pourrait exclure certains comptes qui n'auraient pas la « taille critique » ou qui ne pourraient définir un champ d'activité suffisamment large pour constituer une mission.

Il implique également que le compte d'affectation spéciale devienne le support d'une mission cohérente sur le plan budgétaire. Ce n'est sans doute pas le cas du compte d'affectation spéciale 902-32 de soutien à la presse et à l'expression radiophonique que votre rapporteur spécial envisage de contrôler au début de l'année 2004. Il doute en effet de la pérennité de ce compte et souhaite rappeler ici les commentaires qu'il formulait l'an passé :

Le « compte fricassée » du ministère de la culture : le 902-32

Le compte 902-32 géré par la direction des médias du ministère de la culture a un intitulé particulièrement complexe : « *Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale et de soutien à l'expression radiophonique locale* ».

La cohérence du compte n'est pas avérée. **Les deux politiques menées, l'une en direction du monde de la presse, l'autre en direction des radios locales, ne nécessitent aucune coordination particulière ; elles ne sont pas financées par les mêmes ressources financières ; elles n'ont évidemment pas les mêmes destinataires.** Pourquoi prévoir, puisque les deux fonds doivent fonctionner de façon autonome, qu'ils forment un seul et même compte spécial du Trésor, d'autant qu'il existe déjà un compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision dont le champ aurait sans doute pu être étendu ?

La réponse est à trouver dans le ministère ordonnateur de chacun de ces deux comptes. Dans le premier cas, celui du compte 902-33, c'est le ministère de la culture et sa direction des médias qui gèrent le compte. Dans le second cas, celui du compte 902-15, c'est le ministère de l'économie et des finances qui gère le compte. Cette réponse n'est pas la bonne. Outre le fait qu'il a déjà existé un compte « hétérodoxe », le compte 902-00, qui disposait de deux sections chacune gérée par un ministère différent, la logique selon laquelle on pourrait empiler des sections hétérogènes au sein d'un seul compte d'affectation spéciale est éminemment condamnable. En effet, des transferts entre sections sont juridiquement licites et il serait à terme possible de voir apparaître un compte qui constituerait une sorte de budget de la culture bis et qui mutualiserait les fonds recueillis par le biais de diverses ressources affectées pour les réorienter vers les actions prioritaires du ministère. Telle n'est pas la logique d'un compte d'affectation spéciale.

3. Les effets de la suppression de certains budgets annexes

L'avenir du compte n° 902-25 « fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) » est lié à celui du budget annexe de l'aviation civile dont la disparition est annoncée d'ici 2006. Le compte semble donc devoir être supprimé.

D. QUELLE PHYSIONOMIE POUR LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR APRÈS 2006 ?

En conséquence de l'ensemble de ces dispositions, votre rapporteur spécial estime que le périmètre budgétaire des comptes spéciaux du Trésor sera amené à être restreint, sans prendre en considération les comptes de concours financiers et les comptes d'opérations monétaires, aux trois comptes créés de droit par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances— **un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État, un compte des 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 et **un**

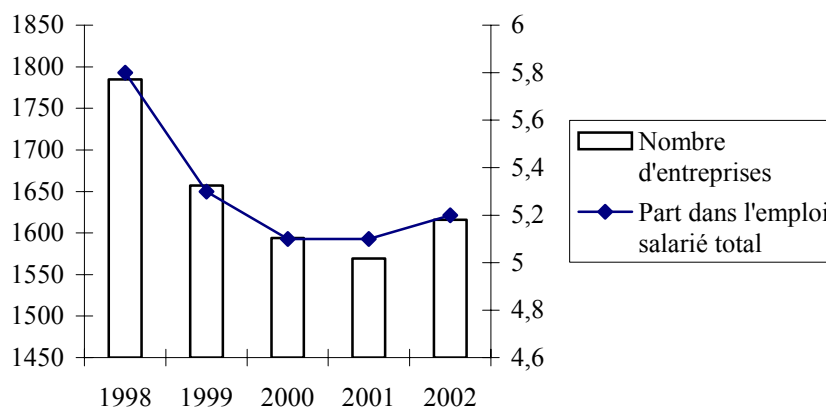
compte de la dette et de la Trésorerie de l'Etat, sous la forme d'un compte de commerce, retraçant l'ensemble des opérations budgétaires – à l'exclusion de toute opération de gestion courante – relatives à Trésorerie et à la dette de l'Etat.

II. L'IMPORTANCE CONFIRMÉE DU COMPTE 902-24

Le compte 902-24, n'est pas, contrairement à ce qui pourrait apparaître ici ou là, un compte de l'Etat investisseur : il est un compte de restructuration, de cantonnement d'actifs dévalorisés et de désendettement : les principaux bénéficiaires sont ainsi le GIAT, Charbonnages de France, l'EPFR¹⁴, Bull et d'autres structures de cantonnement. Les actifs de valeur de l'État sont cédés pour permettre la poursuite d'activité d'entreprises qui ne pourront jamais être mises sur le marché et qui pour certaines sont à terme amenées à disparaître.

Pour autant, l'Etat reste actionnaire de 1.616 entreprises, dont 97 entreprises de premier rang représentant 5,2 % de l'emploi salarié total.

Evolution du périmètre de l'Etat actionnaire



L'Etat actionnaire doit donc gérer ses participations au mieux de ses intérêts patrimoniaux et au mieux des intérêts de ses entreprises. Si votre rapporteur spécial regrette fortement que la présentation du bleu budgétaire ne tienne aujourd'hui encore aucun compte de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, n'affichant aucun objectif et aucun indicateur de résultat, il se félicite que le « jaune » annexé à la loi de finances, créé à

¹⁴ Etablissement public restructuration du Crédit Lyonnais.

l'initiative de votre commission des finances, présente avec davantage de clarté, la politique que l'Etat mène vis-à-vis de ses entreprises.

A. UNE RÉNOVATION EN COURS DE LA MISSION DE L'ETAT ACTIONNAIRE

1. L'agence des participations de l'Etat

Votre rapporteur spécial se félicite de la création de l'Agence des participations de l'Etat (APE) qu'il a été amené, en application de l'article 57 de la LOLF, à « contrôler » avec le Président et le rapporteur général de votre commission des finances le 20 mai 2003, et qui devrait conduire à faire cesser le décalage de vision stratégique entre l'Etat actionnaire et ses entreprises.

Rattachée administrativement à la direction du Trésor, créée à partir du modèle de l'Agence France Trésor, la nouvelle agence a la forme juridique d'un service à compétence nationale. Elle mêle des compétences publiques et privée et est dotée de trois pôles d'expertises transversaux : audit-comptabilité, juridique, financier. Elle devrait atteindre un effectif d'une cinquantaine de cadres en régime de croisière. Le service des participations de la direction du Trésor disposait auparavant de trente cadres.

2. La présentation des « comptes combinés » de l'Etat

A l'initiative de votre commission des finances¹⁵, l'Etat actionnaire est désormais tenu de présenter les comptes combinés de toutes les entités significatives, établissements et sociétés contrôlées par l'Etat. Le chantier est en cours et votre rapporteur spécial se félicite des premiers travaux menés pour définir la méthode comptable à utiliser.

L'article 110 de la loi de finances initiale pour 2003 modifiant l'article 142 de la loi sur les nouvelles régulations économiques a prévu que le rapport relatif à l'Etat actionnaire établira les comptes consolidés de toutes les entités significatives, établissements et sociétés, cotées et non cotées, contrôlées par l'Etat. La loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 a substitué l'établissement de comptes combinés aux comptes consolidés, ce qui permet de s'appuyer sur le règlement n° 2002-12 du comité de réglementation comptable du 12 décembre 2002 ayant trait à l'établissement de comptes combinés par une entité privée. Néanmoins, l'établissement des comptes combinés des entités contrôlées par l'Etat présentera des spécificités par rapport au dispositif de

¹⁵ Article 110 de la loi de finances pour 2003 modifié par l'article 136 de la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003.

droit commun car l'Etat (entité chargée d'établir les comptes combinés) ne sera pas incluse dans le périmètre de combinaison. Par ailleurs, le critère de combinaison qui permet de déterminer le périmètre de combinaison est fixé par la loi.

Dès le mois de juillet 2003, sans attendre la promulgation de la loi de sécurité financière, une consultation a été lancée auprès de neuf grands cabinets d'expertise comptable. Cette consultation distinguait deux phases : la première phase a pour objet l'établissement d'un manuel de combinaison en vue de l'établissement des comptes combinés sur des bases homogènes ; la deuxième phase plus opérationnelle, qui fera l'objet d'un contrat séparé accompagnera l'établissement même des comptes combinés, ce qui nécessitera la mise en place d'un logiciel et le traitement des données remontant des entreprises du périmètre de combinaison.

Les propositions écrites des cabinets consultés pour la première phase ont mis en lumière la très grande complexité de l'exercice : outre l'importance du champ, l'absence actuelle de stabilité des normes comptables (révision du référentiel français pour converger vers les normes internationales, établissement à compter de 2005 des comptes consolidés des entités faisant appel public à l'épargne selon les normes internationales) constituera, sans conteste, un obstacle pour atteindre l'objectif d'homogénéité.

Le cabinet d'expertise comptable ayant été désigné au début du mois d'octobre, les travaux ont immédiatement commencé. La première étape est consacrée à la détermination du champ de combinaison sur la base des deux critères cumulatifs, le contrôle et le caractère significatif, la deuxième étape portera sur le recensement des méthodes comptables mises en œuvre et le choix opéré de ces dernières pour l'établissement des comptes combinés. L'élaboration du manuel de combinaison constituera le travail final.

B. LA VALORISATION DU PATRIMOINE DE L'ETAT ACTIONNAIRE : 150 MILLIARDS D'EUROS EN 2002

En 2002, les participations de l'Etat ont été valorisées à 150 milliards d'euros. En ce qui concerne son patrimoine de sociétés cotées, la valorisation de ses participations, si elle n'a pas retrouvé ses plus hauts niveaux de 1997, s'est redressée nettement en un an. Elle ainsi progressé de + de 60 % depuis septembre 2002.

Valorisation boursière des participations de l'Etat

	Participations de l'État dans les sociétés cotées (en millions d'euros)	Diminution par rapport à l'année précédente
Au 31/12/1997	102.182	
Au 29/12/2000	82.040	-19,71%
Au 28/12/2001	44.967	-45,19%
Au 15/09/2002	24.935	-45,75%
Au 09/09/2003	40.400	+62 %
<i>Soit une diminution totale depuis 1997 de 61%</i>		

Certaines entreprises du patrimoine de l'Etat inspirent néanmoins de vives inquiétudes à votre rapporteur spécial. Il en est ainsi de GIAT au sujet duquel votre rapporteur spécial a obtenu les éléments suivants du gouvernement :

« GIAT Industries est aujourd'hui une société fortement déficitaire. Les résultats 2002 traduisent les difficultés persistantes de l'entreprise. Le chiffre d'affaires, qui s'établit à 777 millions d'euros, est en baisse de 2% par rapport à 2001. Le nombre de chars Leclerc livrés est resté stable.

Le résultat d'exploitation 2002, égal à -107 millions d'euros, s'est amélioré (90 millions d'euros en 2001) du fait de reprises de provisions pour perte à terminaison, de la diminution des sureffectifs en application du plan stratégique économique et social (PSES) et de l'amélioration de la marge des nouveaux contrats.

Le résultat net 2002 est négatif, à hauteur de -118 millions d'euros, ce qui représente toutefois une amélioration par rapport à 2001, où il était de -207 millions d'euros. Les capitaux propres à fin 2002 étaient négatifs et s'élevaient à -256 millions d'euros. Le groupe n'est pas endetté, son financement reposant uniquement sur les fonds propres et avances apportés par l'Etat client.

Le niveau de prise de commandes, qui a chuté de moitié en 2002 pour s'établir à 303 millions d'euros, ne permet pas d'envisager une forte reprise de l'activité. Aucune commande d'importance à l'exportation, qu'il s'agisse du Leclerc ou du CAESAR, n'a été enregistrée. Aucun accord industriel n'a été conclu par GIAT Industries et ses filiales au cours de l'année 2002 et du premier semestre 2003. Les commandes en 2002 n'incluent aucun contrat supérieur à 30 millions d'euros et un faible niveau à l'exportation.

Les nombreuses tentatives de diversification passées se sont pour la plupart soldées par des pertes financières. Bien que GIAT s'attache à examiner les opportunités qui peuvent se présenter, la diversification n'offre pas de perspectives industrielles et financières favorables. Le chiffre d'affaires total pour la période 2003-2006 devrait atteindre environ 140 millions d'euros.

L'absence de perspectives d'activité suffisantes pour assurer la rentabilité à long terme de la société dans son format actuel a conduit sa direction à présenter le projet stratégique GIAT 2006 au conseil d'administration en avril dernier. Ce projet a été présenté et discuté avec les instances représentatives du personnel de GIAT Industries.

Il a été exposé au comité de groupe le 7 avril 2003. Les procédures d'information et de consultation des instances représentatives du personnel préalables à la mise en œuvre de la restructuration industrielle et sociale sont en cours.

Ce projet vise à pérenniser l'entreprise et consacre la volonté de l'Etat de maintenir en France une industrie d'armement terrestre compétitive. Il est conforme aux termes de la lettre de mission adressée au président de GIAT Industries par les ministres de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie

Le groupe doit se concentrer sur son cœur de métier, les systèmes d'armes et blindés et les munitions, de la conception au maintien en condition opérationnelle (MCO). GIAT Industries a vocation à assurer la responsabilité d'ensemble du maintien en condition opérationnelle de nature industrielle du Leclerc. Cette responsabilité doit être étendue à l'ensemble des systèmes et matériel développés par l'entreprise pour le compte du ministère de la Défense, notamment dans le cadre des rénovations en cours.

La direction générale de GIAT Industries a proposé, à horizon de 2006, de resserrer l'effectif de l'entreprise à 2.500 salariés. Le nombre d'implantations serait réduit à Satory, Bourges, Roanne, La Chapelle St-Ursin et trois sites complémentaires, Tarbes pour la pyrotechnie, Toulouse pour le maintien en condition opérationnelle de boîtiers électronique et Tulle pour le MCO d'équipements mécaniques et d'outillage. Les discussions entre l'entreprise et les instances représentatives du personnel sur ces mesures et sur l'accompagnement social de la restructuration se poursuivent.

En étroite coopération avec la Délégation Interministérielle aux Restructurations de Défense, avec le soutien technique de la SOFRED et de la Caisse des Dépôts et Consignations, GIAT Industries poursuit sa politique de reconversion des sites fermés (Rennes, Le Mans, Salbris) et met en place les mesures appropriées pour les sites qui seront touchés dans les trois ans à venir.

L'Etat appuiera l'entreprise comme actionnaire et client et assumera ses engagements à l'égard du personnel sous statut à reclasser. A l'issue du processus de consultation sociale, prévu à la mi-octobre par l'accord de méthode signé le 12 mai 2003, un contrat d'entreprise sera signé entre l'entreprise et l'Etat. Ce contrat reprendra les engagements des deux parties, et détaillera notamment le soutien financier nécessaire, qui pourrait être de l'ordre de 1 milliard d'euros.

Sur la base des projections de la direction générale, qui tiennent compte notamment des perspectives de prises de commandes de l'Etat français, la mise en œuvre de ce plan permettrait d'atteindre un niveau de marge opérationnelle de l'ordre de 4,7% en 2006 pour un chiffre d'affaires compris entre 450 millions d'euros et 500 millions d'euros. GIAT serait alors comparable en taille et en résultats à ses principaux concurrents européens. »

A côté de certaines réussites industrielles indéniables, l'expérience GIAT Industries constitue ainsi un lourd et coûteux revers pour l'Etat actionnaire.

GIAT industries a bénéficié de la part de l'Etat de 5 recapitalisations successives :

- en 1991, une première recapitalisation de 160 millions d'euros ;
- en 1996, une deuxième recapitalisation a été effectuée pour un montant de 567 millions d'euros ;
- en 1997 a eu lieu une troisième recapitalisation d'un montant de 564 millions d'euros ;
- en 1998, une quatrième recapitalisation d'un montant de 1,52 milliard d'euros; elle a été versée en deux fois, d'une part au travers d'une avance d'actionnaire versée dès le 6 février 1998 et enfin le solde le 25 janvier 1999.
- enfin une augmentation de capital de 591 millions d'euros a été souscrite à la fin de l'année 2001 de façon à ramener les fonds propres de GIAT au dessus de la moitié du capital social de l'entreprise. 305 millions d'euros ont été libérés immédiatement et le solde en août 2003.

Outre les différentes opérations de recapitalisation depuis 1990, GIAT a bénéficié en 1998, d'importantes exonérations de pénalités sur le contrat Leclerc-EMAT pour un montant de 63,4 millions d'euros.

C. LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU COMPTE 902-24

1. Les recettes

Depuis l'été 2002, aucune ouverture de capital ou cession au secteur privé ayant eu pour effet de ramener la part de l'Etat au-dessous des 50 % n'a été réalisée. Quatre opérations majeures de cessions de titres ont eu lieu :

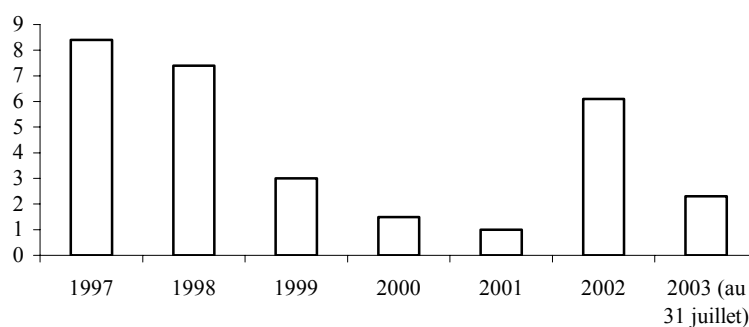
- en un week-end, le 22 novembre 2002, l'Etat a procédé, par une procédure d'enchères, à la cession des 10,9 % du capital qu'il possédait encore dans le Crédit Lyonnais. L'opération a procuré des recettes sur le compte de privatisations à hauteur de 2,2 milliards d'euros ;
- en juillet 2003, l'Etat a cédé une participation dans Renault de 8,5 % pour un montant de 1,19 milliard d'euros ;
- en septembre 2003, l'Etat a cédé la totalité de la participation qu'il détenait dans Dassault systèmes, soit 15,74 % du capital, pour un montant de 601 millions d'euros ;

- en novembre 2003, l'Etat a cédé 52 millions d'actions de Thomson SA pour un montant de 950 millions d'euros.

Au total, l'année civile a enregistré 6,1 milliards d'euros de recettes. Au 31 juillet 2003, les cessions de capital réalisées par l'Etat représentaient pour l'année 2003 3,3 milliards d'euros.

Recettes issues des privatisations depuis 1997

(en milliards d'euros)



□ Recettes issues des privatisations

Après un « creux » entre 1999 et 2001, les recettes du compte 902-24 ont connu de nouveau une croissance significative, certes d'un niveau inférieur à celui des « années fastes » de 1997-1998 et qui n'atteindront pas la prévision de recettes affiché pour 2003 de 8 milliards d'euros.

Si les cessions de titres réalisées depuis 2002 s'avèrent lucratives sur le plan patrimonial, elles résultent pour l'essentiel de coups de marché, réalisés par surprise, et non d'une stratégie industrielle lisible.

2. Les dépenses

Le montant des dépenses réalisées depuis un an s'est élevé à 2,4 milliards d'euros consistant notamment en des versements de :

- 500 millions d'euros au Fonds de réserve pour les retraites ;
- 950 millions d'euros de dotations en capital à l'EPFR ;
- 600 millions d'euros à Réseau Ferré de France ;
- 144 millions d'euros à DCN.

Prévision de dépenses sur la fin de l'exercice 2003

(en euros)

Décisions et engagements pris	663 720 000
Alstom (achats de titres à l'émission)	500 000 000
Dassault systèmes (frais liés à la cession de titres)	8 250 000
Dassault systèmes (frais liés à l'exercice de la greenshoe ¹⁶)	770 000
Divers (IDES - dotation en capital, 2ème tranche de la dotation en capital au port autonome du Havre ...)	95 000 000
SNCM	49 700 000
SIGUY (apport)	10 000 000
Dotations envisagées aux entreprises publiques	1 700 000 000

En 2004, les 4 milliards de dépenses prévues correspondent aux opérations suivantes :

Prévision de dépenses 2004

(en euros)

Désendettement et/ou FRR	1 200 000 000
EPFR	700 000 000
ERAP	350 000 000
Charbonnages de France	1.045 000 000
GIAT	300 000 000
EMC	126 000 000
Autres	50 000 000
Frais	80 000 000
Fondations du secteur de la recherche	150 000 000

¹⁶ Option de réallocation.

3. Le bilan de 10 années de privatisations et de dotations en capital

Votre rapporteur spécial, à la demande d'un certain nombre de parlementaires, porte désormais chaque année à leur connaissance les recettes de privatisation pour chaque exercice ainsi que l'utilisation qui en est faite.

Recettes et dépenses du compte d'affectation spéciale 902-24 entre 1993 et 2001

(en milliards d'euros)

1993			
RECETTES		DEPENSES	
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
TOTAL	4,9	TOTAL	4,8

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

1994			
RECETTES		DEPENSES	
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
TOTAL	2,1	TOTAL	2,1

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).

1995			
RECETTES		DEPENSES	
Seita	0,9	Air France	1,0
Usinor	1,6	Société Marseillaise de Crédit	0,2
Bull	0,1	Défaisance Crédit Lyonnais	0,4
Divers salariés	0,2	Défaisance 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
TOTAL	3,3	TOTAL	3,8

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
TOTAL	3,3	TOTAL	2,9

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
TOTAL	9,0	TOTAL	9,3

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 entrepreneurs	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
TOTAL	8,2	TOTAL	8,2

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
TOTAL	4,8	TOTAL	4,9

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
TOTAL	1,7	TOTAL	1,7

2001			
RECETTES		DEPENSES	
EADS	0,2	GIAT	0,3
Divers salariés	0,1	RFF	1,1
Dividende Thomson SA	0,7	Avance Bull	0,1
Soule Lagardère EADS	0,2	Divers	0,2
Cie financière Hervet	0,4	Frais	0,0
FCPR	0,2		
Divers	0,3		
TOTAL	2,1	TOTAL	1,8

2002			
RECETTES		DEPENSES	
Renault	1,5	Charbonnages de France	0,45
ASF	1,8	RFF	1,4
Dividende Thomson SA	0,2	Avance Bull	0,35
Crédit Lyonnais	2,2	EPFR	1,8
Divers	0,4	SNPE	0,1
		ADP	0,05
		Fonds de réserve des retraites	1,6
TOTAL	6,1	TOTAL	5,9

4. Après la tentation de la débudgétisation, la tentation de la rebudgétisation ?

Dans le projet de loi de finances pour 2003, votre rapporteur spécial regrettait un oubli majeur dans la prévision de dépenses pour 2003 du compte 902-24, celle liée à la recapitalisation de France Télécom, expliquant que le choix d'une structure comme celle d'un établissement public, en l'occurrence l'ERAP, s'endettant en lieu et place de l'Etat conduisant à une réelle débudgétisation qui ne se justifiait pas au regard de la loi organique du 1^{er} août relative aux loi de finances, d'autant il avait le même impact sur l'évolution de la dette maastrichtienne.

Il écrivait : « *alors que les engagements hors bilan sont dénoncés à juste titre au nom de la vertu budgétaire et de la transparence des comptes de l'Etat, le recours à un établissement public pour recapitaliser France Télécom, avec la garantie implicite de l'Etat, constituerait un hors bilan éminemment critiquable. Financièrement, la dette de cet établissement public serait plus coûteuse qu'une dette négociée directement par l'Etat* ».

Dans le projet de loi de finances pour 2004, la tentation inverse s'impose : **les dotations à Réseau Ferré de France (800 millions d'euros au titre du désendettement et 675 millions d'euros au titre de la régénération des lignes) pour faire face aux échéances de sa dette sont réintégrées au sein du budget général, dans le fascicule des transports. Si rien n'empêche de doter une entreprise publique à partir de ressources ordinaires transitant par le budget général (dans la limite de 10 % des crédits du compte d'affectation spéciale), il lui paraît dommageable, peut-être pour afficher des dépenses en hausse dans tel ou tel ministère, ou pour augmenter « artificiellement » les crédits d'investissement inscrits au budget général, que le compte 902-24 ne regroupe plus l'ensemble des dotations en capital, facilitant ainsi la lecture budgétaire de l'action de l'Etat dans le domaine. Certes, la fluctuation des recettes du compte a pu conduire certaines années à reporter les dotations à RFF : la solution aurait consisté ces années-là à abonder le compte à partir du budget général.**

De la même manière, le choix d'inscrire les recettes issues de cessions d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat en recettes non fiscales sur la ligne 211 du budget général, pour 500 millions d'euros, est contestable. **La diminution du patrimoine de l'Etat, plutôt qu'être traitée sur le plan budgétaire en recettes courantes, aurait pu être compensée par un désendettement à due concurrence** ou par des dotations en capital à des entreprises publiques.

CHAPITRE III :

RÉSULTATS DU CONTRÔLE SUR LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU

Au cours des débats sur le projet de loi de finances pour 2003, de nombreuses critiques avaient été émises sur le fonctionnement du FNDAE. Aussi votre commission des finances du Sénat a-t-elle invité les deux rapporteurs spéciaux compétents à mieux analyser la gestion de ce compte spécial du trésor.

Votre rapporteur spécial, conjointement avec notre collègue Joël Bourdin, en application de l'article 57 de la LOLF, a mené un contrôle sur pièces et sur place, qui l'a conduit, après l'envoi d'un questionnaire et l'organisation d'une série d'auditions, à se déplacer dans les départements de la Charente-Maritime, de l'Oise et de l'Ille-et-Vilaine afin de s'assurer de la pertinence des mécanismes du fonds national pour le développement des adductions d'eau qui constitue, encore en 2003, une sous-section du fonds national de l'eau, gérée par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Les résultats de ce contrôle font l'objet d'un chapitre commun dans les rapports spéciaux sur les crédits de l'agriculture et des comptes spéciaux du Trésor pour 2004.

I. LA CRISE DU FNDAE

La politique de l'eau en France relève aujourd'hui du ministère de l'écologie et du développement durable. Toutefois, elle est par nature interministérielle et le ministère de l'agriculture y contribue par trois types d'action :

- le soutien financier aux collectivités rurales par le fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) géré par le ministère ;
- l'hydraulique agricole ;
- les mesures visant à améliorer l'impact de l'agriculture sur l'environnement.

A. UNE STRATIFICATION DES OBJECTIFS DU FNDAE

Créé par le décret n° 54-982 du 1^{er} octobre 1954, le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) est un compte d'affectation spéciale (n° 902-00) géré par le ministère de l'agriculture¹⁷, dont les ressources proviennent, en application de l'article L. 2335-10 du code général des collectivités territoriales :

- pour 52 % du produit de la redevance sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes urbaines et rurales bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable, dont le taux de base est fixé à 0,02134 euro par mètre cube depuis le 1^{er} janvier 1996 ;

- pour 48 % d'un prélèvement sur le produit du Pari mutuel urbain (PMU).

En 2002, les recettes du FNDAE s'établissaient à 142 millions d'euros, dont 77 millions d'euros au titre de la redevance sur les consommations d'eau et 65 millions d'euros au titre du prélèvement sur le produit du PMU.

L'évolution des missions du FNDAE au cours du temps

D'après l'article L. 2335-9 du code général des collectivités territoriales, le FNDAE a quatre missions principales :

1. L'allègement de la charge des annuités supportées par les collectivités locales qui réalisent des adductions d'eau potable dans les communes rurales ;

2. **L'attribution de subventions en capital pour l'exécution des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les communes rurales** (mission attribuée au FNDAE depuis 1979) ;

3. Subsidiairement, l'octroi de prêts pour le financement des travaux d'alimentation en eau potable dans les communes rurales ;

4. Depuis 1997 et jusqu'au 31 décembre 2006, **l'attribution des subventions en capital aux exploitations agricoles pour l'exécution de travaux de maîtrise des pollutions d'origine agricole** destinés à assurer la protection de la qualité de l'eau.

¹⁷ En application de l'article 58 de la loi de finances pour 2000, l'intitulé du compte d'affectation spéciale n° 902-00 est devenu « Fonds national de l'eau » et le FNDAE est devenu la section A de ce compte.

1. Les missions du FNDAE en matière d'eau potable et d'assainissement

a) Les objectifs ayant présidé à la création du FNDAE

L'Etat établit et met en œuvre la politique en matière d'eau potable et d'assainissement des communes rurales. Il détermine les dotations des départements en fonction des besoins exprimés, indépendamment des recettes départementales de la redevance, assurant ainsi le rôle de péréquation du fonds et permettant à la solidarité nationale de s'exprimer.

La politique de l'eau potable consiste à produire et à fournir en permanence de l'eau en quantité suffisante demandée par la population, de qualité, au moindre coût et de façon à ne pas compromettre le milieu naturel ambiant et à bien gérer la ressource.

La politique de l'assainissement consiste à collecter, à traiter et à rejeter en permanence les eaux traitées de qualité maximale au moindre coût et de façon à ne pas compromettre le milieu et les usages (production d'eau alimentaire, pêches, baignades, irrigation ...).

Le FNDAE a été conçu, dès son origine en 1954, comme un instrument financier de solidarité nationale destiné à aider les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution d'eau. Son domaine d'intervention a été étendu à l'assainissement en 1979.

Au 1^{er} janvier 1954, l'inventaire des distributions d'eau potable réalisé par le ministère de l'agriculture montrait que 13,5 millions d'habitants des zones rurales ne disposaient pas de réseau d'alimentation en eau potable, 800.000 habitants étaient desservis par un réseau ancien ou une association syndicale et seulement 7,3 millions d'habitants disposaient d'un réseau moderne.

b) L'exercice de ses missions en matière d'eau potable et d'assainissement par le FNDAE

S'agissant des missions du FNDAE en matière d'eau potable et d'assainissement, le fonds retrace **principalement l'octroi de subventions et de prêts aux collectivités locales qui réalisent des travaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement dans les communes rurales.**

Sur les 142 millions d'euros de crédits dont a bénéficié le fonds en 2002, 62 millions d'euros ont été consacrés aux travaux d'adduction d'eau et 67 millions d'euros aux investissements liés à l'assainissement.

Le FNDAE finance des travaux de premiers investissements. Il ne complète les financements accordés par les départements et les agences de l'eau en matière d'adduction et d'assainissement d'eau en milieu rural qu'à hauteur de 8 % toutefois sa participation financière à ces travaux demeurent indispensables.

Les départements assurent pour leur part 25 à 30 % environ (dotation globale d'équipement comprise) du financement de ces travaux. Outre les agences de l'eau, l'Union européenne figure parmi les autres contributeurs. La part restant à la charge des collectivités maître d'ouvrage se limite par conséquent à une fourchette de 40 % à 60 % du coût des investissements.

Les aides du FNDAE à ce titre sont réparties entre les départements sous forme de dotations affectées à l'eau et à l'assainissement (80 % répartie en début d'année et le solde en milieu d'année). Cette répartition est décidée par le ministre chargé de l'agriculture, sur proposition du comité consultatif du FNDAE.

Sur la base des propositions présentées par les collectivités locales concernées, les départements déterminent la répartition de ces aides entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux d'eau potable et d'assainissement, en fonction notamment d'axes prioritaires définis par des conventions pluriannuelles signées entre l'Etat et les départements et mises en œuvre depuis 1991.

Un inventaire réalisé par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales en 2001 a évalué à 2,2 milliards d'euros par an d'ici 2005 les besoins d'investissement des communes rurales pour l'alimentation en eau potable et en assainissement. Ainsi, par exemple, les réseaux d'alimentation construits il y a plus de cinquante ans doivent aujourd'hui être renouvelés et l'effort de collecte et de traitement des eaux usées reste très important.

Aujourd'hui, les enjeux de l'eau pour les communes rurales dans les années à venir concernent essentiellement trois points suivants : la qualité de l'eau distribuée, le prix de l'eau et le maintien en état du réseau. Ces trois points sont intimement liés car la qualité de l'eau est fonction de l'état du réseau, qui lui-même ne peut être correctement entretenu que si le prix de l'eau rémunère le service correspondant.

La qualité de l'eau des communes rurales s'est peu à peu dégradée au cours des dernières années, notamment avec l'augmentation des pollutions diffuses et la difficulté financière et technique de protéger les ressources. L'objectif de la loi sur l'eau de 1992 prévoyant la protection des captages dans un délai de cinq ans n'a pas pu être respecté.

L'étendue des réseaux, la faible consommation d'eau et le niveau de recettes rapportées au linéaire de canalisations ne favorisent ni les investissements lourds pour assurer le traitement de l'eau, ni une surveillance aussi complète qu'en zone urbaine.

Aujourd'hui la réalité est la suivante : la qualité de l'eau des communes rurales est globalement d'un niveau très inférieur à celle des communes urbaines.

S'agissant du prix de l'eau, l'objectif initial du FNDAE était de permettre la desserte en eau potable des communes rurales à un niveau de qualité équivalent à celui des communes urbaines en conservant un prix moyen supportable par les consommateurs en faisant jouer la solidarité ville-campagne.

Le prix de l'eau des communes rurales est maintenant souvent inférieur à celui des villes (Paris constituant une exception).

Les dotations départementales étant très inférieures aux besoins exprimés, le comité du FNDAE a décidé depuis deux ans de conditionner le versement du solde de celles-ci à la consommation des crédits relatifs aux dotations antérieures, en vue d'optimiser l'utilisation des crédits et de favoriser les départements qui présentent des besoins prioritaires. Les besoins réels se traduisent par des affectations et des dépenses régulières. Il s'agit simplement d'établir une cohérence entre les dotations et les besoins.

2. Les missions du FNDAE en matière de maîtrise des pollutions d'origine agricole

Le FNDAE a évolué en 1997 avec la prise en compte des pollutions d'origine agricole. Il a été ainsi décidé de prélever 10 millions d'euros par an pendant six ans (de 1997 à 2002 inclus) pour soutenir le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) dont les besoins se sont avérés bien supérieurs à ce qui était initialement prévu.

Cet élargissement s'est traduit, en l'absence d'augmentation de la ressource, par une baisse uniforme de l'ordre de 15 % des dotations départementales et n'a pas permis à l'Etat de tenir les engagements liés aux conventions signées en 1996.

S'agissant des missions du FNDAE en termes de financement du programme de maîtrise des pollutions agricoles, il convient de souligner que **ce programme, défini en 1993, vise à aider les éleveurs à adapter leurs équipements et leurs pratiques agricoles de façon à mieux respecter l'environnement, conformément aux normes européennes notamment.** Le

financement du PMPOA est assuré pour un tiers par les éleveurs, pour un tiers par les agences de l'eau, pour un sixième par l'Etat et pour un sixième par les collectivités locales.

La dotation du fonds destinée au financement du PMPOA est répartie chaque année par les départements sur la base des propositions formulées par les exploitants agricoles eux-mêmes.

Depuis 1997 jusqu'à 2002, une enveloppe de 22,87 millions d'euros a ainsi été réservée au financement de cette action. Les collectivités locales seront indirectement bénéficiaires de cette action qui permettra de réduire leurs investissements dans le traitement de l'eau potable. En effet, la teneur élevée en nitrates des eaux exploitées par ces services dans de nombreuses régions vulnérables à cette pollution les conduit, soit à investir dans un traitement coûteux nécessaire au respect des normes de potabilité en vigueur, soit à abandonner certains captages fortement pollués.

L'intervention du FNDAE dans ce programme ne se substitue pas aux crédits budgétaires classiques du ministère chargé de l'agriculture mais permet de faire face aux besoins supplémentaires exprimés depuis la mise en place des contrats de plan. Cette intervention se fait dans le respect des règles de parité globale entre les financements de l'Etat et des collectivités territoriales.

En 2003, le montant de l'intervention du FNDAE a été porté à 45,74 millions d'euros.

Les dotations budgétaires consacrées au PMPOA depuis 1996 (en autorisations de programme)

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Chapitre 61-40 « Modernisation de l'appareil de production agricole »	18,29	20,00	26,68	22,87	22,87	22,87	22,87	34
FNDAE	-	22,87	22,87	22,87	22,87	22,87	22,87	45,74

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Depuis sa mise en œuvre en 1994 et jusqu'en 2000, près de 35.000 éleveurs sont entrés dans le programme et ont obtenu l'autorisation de réaliser des travaux d'amélioration.

Au vu des déclarations d'intention d'engagement reçues au 31 décembre 2002, près de 100.000 éleveurs sont susceptibles de bénéficier du second programme en zones vulnérables.

B. LA CONSTATATION DE REPORTS CROISSANTS D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE

1. Les difficultés de gestion du FNDAE constatées par la Cour des comptes en 2002

Dans un référé du 10 octobre 2002 relatif au contrôle sur le FNDAE, la Cour des comptes faisait état de graves carences dans la gestion tant des recettes que des dépenses du fonds. Dans ce référé adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi qu'au ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, la Cour des comptes relevait ainsi que « *les insuffisances constatées et la dérive progressive des missions assignées au fonds conduisent (...) à se poser la question de la justification du compte d'affectation spéciale, à tout le moins de sa cohérence avec d'autres sources de financement* ».

S'agissant des carences dans la gestion des recettes, la Cour des comptes soulignait notamment des déficiences dans le recouvrement des redevances assises sur la consommation d'eau potable en raison du manquement au respect de leurs obligations déclaratives par les distributeurs et de l'incapacité des directions départementales de l'agriculture de veiller au respect de ces déclarations.

S'agissant des faiblesses dans la gestion des crédits, la Cour des comptes faisait notamment état d'une dégradation continue de la consommation des crédits tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, contribuant à l'accumulation de reports de crédits qui représentaient, en 2002, 1,3 fois le montant des ouvertures annuelles de crédits.

La Cour des comptes notait en outre que si le rythme d'utilisation des crédits se dégradait dans tous les départements, des écarts importants existaient entre eux et que les aléas de la programmation des opérations, la complexité croissante des procédures de consultation des populations pouvaient, parmi d'autres facteurs, expliquer la dégradation du rythme de consommation.

En outre, il faut rappeler que **les procédures de mise en place des crédits, depuis la subdélégation aux départements jusqu'à l'affectation aux opérations, sont longues et compliquées.** A cet égard, la Cour des comptes soulignait dans le référé précité que ces procédures « *cumulent les caractéristiques et les lenteurs des procédures propres à l'Etat en matière de gestion des subventions aux investissements et les contraintes de la gestion par la collectivité départementale* ». La Cour des comptes en appelait à une

nécessaire simplification des procédures pouvant être obtenue par une décentralisation complète de la gestion des enveloppes.

En conclusion de ce référé, la Cour des comptes estimait que les conditions de fonctionnement et la vocation même du compte d'affectation spéciale devaient être redéfinies et qu'au demeurant la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances entraînerait une réforme importante du financement du fonds, qui ne pourrait plus bénéficier de l'affectation de recettes tirées du PMU. En outre, cette réforme pourrait être l'occasion d'établir une nouvelle cohérence dans le financement des missions (adduction, assainissement, maîtrise des pollutions agricoles) assignées au fonds.

Consommation des crédits de paiement disponibles du FNDAE

(en millions d'euros)

	Reports entrants	Dotations initiales	Crédits disponibles	Dépenses effectives	Taux de consommation des crédits disponibles
1999	150,36	147,9	296,0	127,1	43,0 %
2000	181,83	146,0	315,4	131,2	41,6 %
2001	198,07	153,1	340,2	130,4	38,3 %
2002	231,9	127,2	339,6	126,0	37,2 %
2003	236,75	77,0	290,3	50,9	17,5 %
2004	150 à 170	75,0			

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Interrogée sur les raisons permettant d'expliquer la sous-consommation des crédits du FNDAE par votre rapporteur spécial, la Cour des comptes a estimé qu'elle résultait avant tout de l'absence de réel pilotage du fonds au niveau central, à savoir au niveau des services du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Elle a également fait valoir le désintérêt des services du ministère à l'égard du sujet traité.

Elle a, en outre, rappelé que, la répartition des crédits entre départements n'avait fait l'objet d'aucune analyse actualisée des besoins et, jusqu'à l'année dernière, d'aucune prise en compte de la consommation des crédits dans chaque département.

2. Les dispositions de la loi de finances pour 2003 et le nécessaire contrôle du Parlement

L'article 45 de la loi de finances pour 2003¹⁸ a prévu de ne pas affecter au FNDAE, pour l'année 2003, le produit de la fraction des recettes du PMU traditionnellement affecté au fonds, soit un montant de 65 millions d'euros, afin, d'une part, de permettre de résorber une partie des réserves très importantes du fonds, d'autre part, d'engager une réforme nécessaire des procédures de gestion du fonds.

Une enquête réalisée auprès des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en début d'année 2002 avait permis de déterminer, sur le montant total des reports de crédits en 2002, soit 214,14 millions d'euros, le montant des autorisations de programme non engagées au titre des actions d'« eau et assainissement » et celles non engagées au titre du PMPOA au 31 décembre 2002. Il ressortait de cette enquête qu'environ 68 millions d'euros correspondant à la partie « eau et assainissement » et 30 millions d'euros correspondant au PMPOA n'étaient pas engagées au 31 décembre 2002, le reste correspondant à des opérations en cours de réalisation et à des situations variables en fonction des départements.

En conséquence, les autorisations de programme consenties au FNDAE en 2003 et devant être réparties entre les départements s'élevaient à 82,4 millions d'euros tandis que les crédits de paiement disponibles s'élevaient à 330 millions d'euros (77 millions d'euros de dotation initiale et 213 millions d'euros de reports), soit deux fois la dotation initiale pour 2002.

Toutefois, il faut noter que la réduction des dotations réparties entre les départements a été plus élevée que la diminution des crédits décidée par le Parlement lors du vote de la loi de finances pour 2003 : seuls 37 millions d'euros d'autorisations de programme nouvelles ont été répartis entre les départements contre 126 millions d'euros en 2002. Cette réduction, supérieure à la perte de recettes issue de la non-affectation d'une part des recettes PMU (65 millions d'euros), résulte de la relance du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) pour lequel la dotation du FNDAE a été majorée de 23 millions d'euros pour passer à près de 46 millions d'euros.

Le calcul des dotations départementales prend en compte les deux éléments suivants : les résultats de l'inventaire 2000 et le potentiel fiscal des départements.

Le **potentiel fiscal** des départements reflète leur aptitude à aider les maîtres d'ouvrage des services d'eau et d'assainissement. Il en est tenu compte en affectant les dotations brutes issues du résultat de l'inventaire d'un coefficient variant de façon linéaire de 0,8 à 1.

¹⁸ *Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.*

Pour 2002, la dotation de chaque département a été déterminée à partir de la dotation cible en plafonnant à 20 % la baisse ou l'augmentation par rapport à la dotation 2000. Une première délégation de 80 % de la dotation est intervenue en début d'année et le solde de 20 % a été modulé en fonction de la consommation des crédits.

Suite au débat intervenu au Parlement lors de la discussion budgétaire pour 2003, le comité du FNDAE avait proposé, au cours de sa réunion de 25 mars 2003, que le calcul des dotations aux départements pour 2003 tienne compte du rapport (R) des autorisations de programme non engagées au 31 décembre 2002 sur la dotation 2002 selon les coefficients suivants :

Calcul des dotations départementales au titre du FNDAE en 2003

R	Coefficient de minoration appliqué
$0 < R < 0,1$	1,0
$0,1 < R < 0,5$	0,8
$0,5 < R < 1$	0,6
$1 < R < 2$	0,4
$R \geq 2$	0,2

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

La dotation de chaque département pour 2003 correspond à la dotation pour 2002 multipliée par le coefficient R, rapportée à l'enveloppe nationale.

Dotations départementales pour 20003

(en euros)

Départements	Autorisations de programme non engagées	Dotation réelle pour 2002	Dotation pour 2003
01 - AIN	144.037,06	1.925.109,12	723.250,11
02 - AISNE	7.953,65	1.105.199,27	413.285,77
03 - ALLIER	813.593,00	1.615.686,35	335.962,31
04 - ALPES DE HAUTE PROVENCE	598.360,00	500.426,36	98.710,99
05 - HAUTES ALPES	261.161,60	887.355,73	279.762,68
06 - ALPES MARITIMES	235.398,66	673.215,00	292.479,16
07 - ARDECHE	509.967,93	1.777.813,46	461.118,57
08 - ARDENNES	1,83	631.065,76	222.538,49
09 - ARIEGE	387.045,73	817.126,73	211.941,42
10 - AUBE	1.494.643,34	988.801,51	138.867,38

11 – AUDE	7.766,41	840.968,95	490.763,65
12 – AVEYRON	106.570,98	1.840.488,93	691.458,89
13 – BOUCHES DU RHONE	2.512.020,62	712.511,44	46.201,73
14 - CALVADOS	125.080,54	2.008.979,06	651.346,15
15 – CANTAL	677.899,72	490.276,04	63.582,43
16 – CHARENTE	13.889,90	1.323.745,31	429.181,38
17 – CHARENTE MARITIME	855.356,00	3.284.849,46	852.004,52
18 – CHER	484.038,61	801.013,48	187.568,16
19 – CORREZE	561.449,88	1.371.476,66	355.725,38
20 – CORSE DU SUD	197.339,78	658.580,00	228.896,74
20 – HAUTE CORSE	655.217,79	756.147,00	228.887,75
21 – COTE D’OR	2.726.931,37	1.160.319,96	75.239,21
22 – COTE D’ARMOR	49.637,75	2.512.360,00	1.091.498,33
23 – CREUSE	105.639,47	756.147,00	262.807,36
24 - DORDOGNE	446,62	1.634.253,46	529.853,56
25 – DOUBS	0,07	1.201.278,74	445.076,99
26 – DROME	-	1.446.314,32	468.920,40
27 – EURE	53.571,29	1.097.633,00	596.085,25
28- EURE ET LOIRE	388.069,81	1.814.021,34	470.509,96
29 – FINISTERE	416.930,35	3.562.282,28	983.408,20
30 - GARD	50.000,00	2.096.950,38	780.520,14
31 – HAUTE GARONNE	377.567,15	1.786.479,33	713.526,56
32 - GERS	11.507,90	950.785,05	308.261,14
33 – GIRONDE	4.576.805,57	2.869.314,91	375.136,32
34 – HERAULT	338.480,42	1.134.221,00	394.211,05
35 – ILLE ET VILAINE	2.805.282,20	1.863.702,28	241.697,95
36 – INDRE	523.109,72	1.191.291,57	308.990,05
37 – INDRE ET LOIRE	403.193,00	962.499,68	394.211,05
38 - ISERE	1.093.292,83	1.207.396,00	351.604,17
39 – JURA	682.349,43	878.662,47	209.822,01
40 – LANDES	77.791,55	915.181,94	296.717,99
41 – LOIR ET CHER	441.541,00	854.445,03	205.053,33
42 – LOIRE	2.089.420,26	1.109.829,00	218.597,90
43 – HAUTE LOIRE	13.280,21	800.784,20	259.628,24
44 – LOIRE ATLANTIQUE	237.914,70	2.609.974,96	846.199,53
45 - LOIRET	541.928,52	1.158.375,93	343.345,11
46 - LOT	102.282,00	860.200,29	241.613,22
47 – LOT ET GARONNE	-	682.972,00	362.797,56
48 - LOZERE	1.520,00	980.552,08	317.912,13
49 – MAINE ET LOIRE	547.221,52	1.785.483,00	775.705,61
50 - MANCHE	19.302,00	2.061.971,73	733.562,55
51 – MARNE	1.734.756,64	1.209.820,64	156.898,00
52 – HAUTE MARNE	377.121,68	361.553,08	58.133,70

53 – MAYENNE	93.710,78	1.519.855,72	492.763,81
54 – MEURTHE ET MOSELLE	80.943,26	710.900,26	184.389,04
55 – MEUSE	26.777,92	508.127,14	209.486,21
56 – MORBIHAN	1.203.915,3	2.812.750,72	857.395,96
57 – MOSELLE	745.710,00	1.524.099,90	521.375,90
58 – NIEVRE	105.354,86	746.777,53	223.404,08
59 – NORD	-	2.230.755,98	723.250,11
60 – OISE	726.039,21	1.642.388,14	495.942,93
61 – ORNE	2.321.941,93	1.104.365,07	77.888,47
62 – PAS DE CALAIS	1.399.410,80	1.241.455,77	257.508,83
63 – PUY DE DOME	133.670,17	1.306.210,54	356.013,20
64 – PYRENEES ATLANTIQUES	93.531,00	1.488.604,60	482.631,65
65 – HAUTES PYRENEES	104.376,27	395.148,00	171.672,55
66 – PYRENEES ORIENTALES	612.129,27	526.864,00	114.448,37
67 – BAS RHIN	1.945.172,38	1.600.208,24	289.069,76
68 – HT RHIN	1.005.004,37	854.408,44	171.672,55
69 – RHONE	410.195,31	1.225.690,10	317.912,13
70 – HAUTE SAONE	14.939,28	573.208,00	249.031,17
71 – SAONE ET LOIRE	2.344.646,00	1.372.772,91	178.030,80
72 – SARTHE	236.247,54	1.239.665,00	538.574,37
73 – SAVOIE	544.334,22	852.655,89	233.665,42
74 – HAUTE SAVOIE	-	2.917.142,42	945.788,60
76 – SEINE MARITIME	1.701.712,19	1.381.919,85	190.747,28
77 – SEINE ET MARNE	294.655,46	1.345.215,01	400.569,29
78 – YVELINES	67.226,94	468.323,00	203.463,77
79 – DEUX SEVRES	1.245.605,87	2.091.844,43	406.927,53
80 – SOMME	133.261,00	1.563.699,47	506.978,72
81 – TARN	188.721,83	1.062.125,72	300.956,82
82 – TARN ET GARONNE	913.445,23	378.074,00	32.850,92
83 – VAR	5.624,64	1.865.976,00	810.675,94
84 – VAUCLUSE	195.823,11	800.784,20	207.702,59
85 – VENDEE	58.128,30	3.351.002,58	1.117.991,01
86 – VIENNE	96.113,00	1.410.954,40	463.054,21
87 – HAUTE VIENNE	857.319,73	1.420.088,21	362.419,83
88 VOSGES	74.038,36	1.078.607,29	349.703,35
89 – YONNE	129.052,54	717.120,00	311.553,89
90 – TERRITOIRE DE BELFORT	293.474,46	283.496,64	38.149,46
91 – ESSONNE	1.411.009,20	468.323,00	50.865,94
95 – VAL D’OISE	76.706,64	424.418,00	184.389,04
971 – GUADELOUPE	4.516.094,90	2.384.828,00	518.046,05
972 - MARTINIQUE	6.020.353,38	1.524.490,00	132.463,39

973 – GUYANE	75.810,09	898.153,99	312.613,60
974 – REUNION	4.613.951,90	1.531.808,00	166.374,02
975 – ST PIERRE ET MIQUELON	-	58.540,00	31.791,21
976 - MAYOTTE	-	915.181,94	296.717,99
Total général	68.551.866,71	126.346.920,37	36.710.000,00

Source : comité du Fonds national de développement des adductions d'eau (25 mars 2003)

C. UNE COMPÉTENCE CROISÉE ENTRE SERVICES DÉCONCENTRÉS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PEU OPÉRANTE

1. Le processus d'affectation des aides du FNDAE

Après avis du comité du FNDAE et sur la base du dernier inventaire quinquennal en date, le ministère chargé de l'agriculture répartit entre les départements les dotations destinées à l'eau potable et à l'assainissement, auxquelles s'ajoute, pour certains d'entre eux, une dotation destinée au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA).

Chaque conseil général assure la programmation de la dotation de son département et fixe le montant des aides sur la base de projets qui lui sont présentés par les communes rurales et leurs groupements. Puis, le préfet attribue, par arrêté, les subventions à ces collectivités.

La procédure comporte donc une double décision : celle du conseil général, puis celle du préfet.

La lourdeur du processus décisionnel en matière de subvention du FNDAE

Les autorisations de programme sont déléguées en début d'année vers la mi-février (généralement 80 % de la dotation) aux préfetures de région qui les subdélèguent aux préfetures des départements selon la programmation établie après avis du comité consultatif du F.N.D.A.E.

Au niveau de chaque département les crédits sont délégués aux différents maîtres d'ouvrage selon les modalités prévues au décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'état pour des projets d'investissement

Après programmation du conseil général - le document de programmation des aides est une des pièces à produire à l'appui des demandes de subvention sur le FNDAE – le maître d'ouvrage présente un dossier de demande de subvention conforme à l'arrêté du 20 mai 2000 relatif aux pièces à produire à l'appui des demandes de subventions d'Etat pour des projets d'investissement.

Le préfet dispose d'un délai de 2 mois pour informer le demandeur si son dossier est complet, sans réponse dans ce délai, le dossier est réputé complet.

La décision attributive de subvention doit intervenir dans un délai de 6 mois à compter de la date de demande. Ce délai est suspendu lorsque l'attribution de la subvention est subordonnée à la consultation d'autorités extérieures à l'état, il s'agit notamment des autres financeurs (Agences de l'eau, collectivités territoriales et ...) arrêté du 27 août 2001 du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et de la secrétaire d'état au budget.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Les déplacements effectués par votre rapporteur spécial dans trois départements différents¹⁹ ont permis de mettre en évidence les dysfonctionnements permettant d'expliquer la croissance des reports de crédits du FND AE d'une année sur l'autre ainsi que le faible taux de consommation de ces crédits.

La procédure d'engagement des crédits fait ainsi intervenir divers acteurs, au niveau central comme au niveau local, et occasionne plusieurs sortes de délais, au moment de la répartition des enveloppes départementales entre services déconcentrés des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), de la notification des subventions par les DDAF aux départements, de la programmation des travaux envisagés par les départements en commission permanente qui doit être notifiée au préfet et validée par la DDAF, de l'instruction du dossier d'engagement des crédits, de la signature du projet d'arrêté de subvention et enfin de la notification de l'arrêté de subvention au maître d'ouvrage.

Interrogée sur ce point par votre rapporteur spécial, la Cour des comptes a estimé que le cumul de lourdeurs de procédures faisant intervenir les services centraux et déconcentrés de l'Etat d'une part, les conseils généraux d'autre part, constituait un des facteurs principaux de la sous-consommation des crédits constatée. Elle a, en outre, regretté l'incapacité des nombreux départements à dépenser les crédits mobilisés malgré l'importance des besoins exprimés.

2. Des situations divergentes d'un département à l'autre

En outre, les délais d'engagement des crédits diffèrent fortement d'un département à l'autre en raison des procédures appliquées.

Une enquête menée au troisième trimestre 1999 par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, sur les délais des procédures de 30 départements a indiqué une variabilité allant de 2 mois et demi à 17 mois entre la subdélégation des crédits au département et la notification des aides aux collectivités. Cette même enquête n'a pas été reconduite depuis la parution du décret du 16/12/99.

¹⁹ *Charente-maritime, Oise, Ille-et-Vilaine.*

Dans un même département, selon des collectivités le niveau d'avancement des dossiers de travaux peut être très variable. C'est la collectivité bénéficiaire qui décide du lancement de l'appel d'offres relatif à ses projets d'investissement.

La procédure d'appel d'offres pour un dossier peut être lancée sans attendre la notification des crédits FNDAE, dans ce cas l'ordre de service de démarrage des travaux peut être donné dès réception par la collectivité de l'arrêté de subvention, alors la consommation des crédits de paiement suit au plus près l'engagement des autorisations de programme.

A contrario, la collectivité peut, pour des raisons d'opportunité, décaler dans le temps la procédure d'appel d'offres, sous la condition que le démarrage des travaux soit effectif dans un délai de 2 ans à compter de la notification de l'arrêté de subvention.

Il n'est donc pas possible de donner des fourchettes de délais selon les départements.

Ainsi, dans un département comme la Charente-maritime, les dossiers de financement sont pré-sélectionnés et une liste de programmation des projets susceptibles d'être financés est établie dès le début de l'année si bien qu'à la fin du premier semestre de l'année les dossiers pouvant bénéficier des subventions du FNDAE ont été soigneusement identifiés et les crédits peuvent être engagés dès que l'enveloppe est notifiée au conseil général par la DDAF.

Votre rapporteur spécial a pu constater que la coopération entre le conseil général et la direction départementale de l'agriculture et de la forêt de Charente-maritime était parfaitement opérationnelle et permettait de limiter le délai de subdélégation des crédits. La situation dans ce département est toutefois atypique et se caractérise notamment par la présence d'un syndicat d'eau unique et puissant, regroupant 463 communes sur un total de 472, permettant ainsi une rationalisation dans la présentation des projets susceptibles d'être financés. L'existence de ce syndicat départemental unique permet une bonne préparation en amont des projets éligibles aux subventions et donc une accélération de l'instruction des dossiers présentés par le conseil général.

Dans d'autres départements au contraire, le processus de sélection des projets susceptibles d'être financés est plus long et moins anticipatif, si bien qu'une fois délégués, les crédits en provenance du FNDAE ne peuvent être affectés directement à une programmation précise et établie en amont.

En outre, il convient de souligner que le retard pris dans l'engagement des crédits peut aussi résulter de la nécessaire articulation avec les autres partenaires de financement. En effet, les projets peuvent faire l'objet d'un cofinancement faisant intervenir, outre le conseil général, les agences de l'eau

et l'Union européenne dans certains cas. Avant de notifier les enveloppes déléguées aux conseils généraux, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt doivent avoir eu connaissance de l'ensemble des arrêtés de délibération des partenaires concernés.

Les principales sources de financement des travaux relevant du FNDAE

Les financements des travaux d'alimentation en eau potable peuvent faire intervenir les sources suivantes :

- les départements (dont la dotation globale d'équipement 2^{ème} part) ;
- les agences de l'eau, sur un nombre limité d'opérations répondant aux critères d'éligibilité des différentes agences, généralement les travaux liés à la qualité et à la sécurisation des approvisionnements ;
- les régions de manière très limitée ;
- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) pour les projets situés en zone d'objectif 1 et 2 et dans le cadre de la mesure : services essentiels pour l'économie et la population rurale

Le taux d'aide par le FNDAE est de la responsabilité des départements, cependant la circulaire C2001-3003 du 13/02/01 relative au conventionnement 2001-2005 demande que le taux global d'aide du FNDAE sur l'ensemble des opérations d'alimentation en eau potable et d'assainissement éligibles aux aides du fonds et financées dans l'année, ne dépasse pas 30 %. Par ailleurs, le cumul des aides publiques pour une opération déterminée ne doit pas dépasser 80 % du montant hors taxes.

Pour l'assainissement, les sources de financement des travaux sont les mêmes que pour l'eau potable : les départements, les agences de l'eau, les régions, le FEOGA, avec une participation plus importante des agences de l'eau.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Ainsi, au fil des ans et malgré le conventionnement, dans la plupart des départements, les crédits du FNDAE se sont banalisés au sein d'une enveloppe de financements constituée pour l'essentiel de crédits votés par le conseil général, abondés le plus souvent par l'agence de l'eau là où celle-ci a contractualisé avec le département. Le FNDAE ne représente donc plus aujourd'hui qu'une faible part des financements publics destinés à l'adduction d'eau et à l'assainissement des communes rurales, comprise entre 10 % et 20 % de ces financements, descendant à moins de 10 % dans certains départements.

S'agissant de la différence de situation d'un département à l'autre en termes de consommation des crédits du FNDAE, la Cour des comptes a fait valoir qu'elle n'avait obtenu aucune explication à ce phénomène de la part du

ministère de l'agriculture. A cet égard, elle a évoqué les aléas de la programmation d'un département à l'autre et a estimé que l'existence d'un interlocuteur unique, dans chaque département, permettant de sélectionner les projets susceptibles d'être subventionnés par le FNDAE, devait être recherchée. Votre rapporteur spécial partage amplement cette analyse et rappelle que tel est le cas dans le département de la Charente-maritime qui ne connaît pas d'aléa majeur de programmation des projets.

II. UNE NOUVELLE ORIENTATION POUR LE FNDAE

A. PREMIER TEMPS : LA REBUDGÉTISATION DU FNDAE

1. Le caractère inadapté des comptes d'affectation spéciale pour financer l'investissement

Comme le souligne chaque année le rapporteur spécial des comptes spéciaux du trésor, un compte d'affectation spéciale, ne peut, en règle générale, constituer un bon support budgétaire pour effectuer des investissements publics dès lors que ces derniers constituent la part majoritaire du compte. La combinaison des procédures d'engagement des autorisations de programme qui doivent concerner l'ensemble de l'opération d'investissement et de la règle relative aux comptes d'affectation spéciale, qui dispose que les dépenses engagées ou ordonnancées ne peuvent excéder les ressources constatées, conduit le gestionnaire du compte à attendre de disposer des recettes nécessaires pour pouvoir engager son opération d'investissement. Ces modalités conduisent mécaniquement à des reports importants pouvant représenter plus d'une année de dépenses.

Le Fonds national de l'eau était pour l'essentiel un compte d'investissement : la contradiction fondamentale entre investissement et compte d'affectation spéciale a donc conduit mécaniquement aux dysfonctionnements importants rappelés plus haut.

La budgétisation du FNSE apparaît dès lors comme une opération souhaitable.

2. La suppression du FNDAE en tant que compte d'affectation spéciale

L'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 procède à la clôture de la section A (FNDAE) du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau ». En conséquence, l'article 58 de la loi de finances pour 2000 qui créait le fonds nationale de l'eau, composé du FNDAE et du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) est abrogé.

3. Les modalités de la budgétisation du FNDAE

a) La transformation de la redevance sur les consommations d'eau en une imposition de toute nature affectée au budget de l'Etat

L'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 transforme la redevance affectée au compte d'affectation spéciale 902-00 en une taxe sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable. Cette taxe est affectée au budget général de l'Etat à partir de 2004.

La taxe sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution publique, qui était précédemment affectée au FNDAE pour un montant de 77 millions d'euros en 2003, est ainsi transférée au budget général. Son existence est conservée et son circuit de répartition dans lequel interviennent les collectivités locales est maintenu. La définition de son assiette et ses modalités de recouvrement ne sont pas modifiées.

b) L'inscription au budget du ministère de l'agriculture des crédits destinés à financer les actions relevant auparavant du FNDAE

Les crédits destinés à financer les actions relevant auparavant des missions du FNDAE sont budgétisés sur le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

La budgétisation du FNDAE et le rattachement de ses reports en crédits de paiement au budget du ministère de l'agriculture entraînent la baisse de moitié de l'inscription en crédits de paiement, le temps de consommer les reports.

Les reports de l'exercice 2003 vers l'exercice 2004 devraient être en effet de l'ordre de 150 à 170 millions d'euros, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial.

Cette budgétisation se traduit par :

- l'inscription au titre III des moyens de fonctionnement et des crédits d'information précédemment financés sur le FNDAE, soit 400.000 euros, dont 100.000 euros sur le chapitre 34-97 « Moyens de fonctionnement des services » et 300.000 euros sur le chapitre 37-11 « Dépenses diverses » ;

- l'inscription au titre IV des crédits d'animation rurale précédemment inscrits sur le FNDAE, soit un montant de 800.000 euros inscrits sur le chapitre 44-80 « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural » ;

- la modification du libellé du chapitre 61-40 désormais dénommé « *Modernisation de l'appareil de production agricole et travaux d'adduction d'eau* ». Un article spécifique, l'article 40 « *Adduction d'eau et d'assainissement* », a été créé afin de porter la dépense d'adduction d'eau et d'assainissement, les dépenses relatives au PMPOA étant désormais centralisées sur l'article 30 « Modernisation des exploitations » de ce chapitre. L'article 30 du chapitre 61-40 est doté, pour 2004, de 68,553 millions d'euros en autorisations de programme, soit un doublement de la dotation en 2003. Ce montant doit toutefois être comparé aux 45,7 millions d'euros d'autorisations de programme consacrés à la participation du FNDAE au financement du PMPOA. L'article 40 du chapitre 61-40 est doté, pour 2004, de 75 millions d'euros en autorisations de programme et 14,6 millions d'euros en crédits de paiement.

4. Une conséquence positive : la responsabilisation des gestionnaires du FNDAE

Les comptes d'affectation spéciale présentent l'avantage pour certains ministères d'échapper à la régulation budgétaire. Ils constituent donc une « cagnotte » à côté des crédits du fascicule ministériel dans laquelle il est possible de puiser pour financer des actions ne pouvant trouver leur place dans le budget général. Il s'ensuit une certaine facilité pour les gestionnaires de crédits. Ceux-ci ne sont pas véritablement responsabilisés pour mieux consommer leurs crédits.

La rebudgétisation des crédits du FNDAE permettra à ces mêmes gestionnaires d'accentuer davantage leurs efforts pour que la dotation qui leur est allouée soit consommée au cours de l'exercice budgétaire. Elle devrait donc permettre de réduire les reports et d'accélérer ainsi les procédures de gestion des dossiers.

B. SECOND TEMPS : UNE DÉCENTRALISATION NÉCESSAIRE

1. L'eau : une compétence de principe de la commune

La gestion de l'eau dans la France d'aujourd'hui est articulée autour de deux structures : une compétence locale au niveau des communes, et une réflexion et une planification régionale au niveau du bassin versant. La première a deux siècles et vient de la Révolution française. La seconde est issue de la première grande loi sur l'eau de 1964. Ces deux niveaux sont aujourd'hui intouchables.

C'est en fonction de cette compétence de principe de la commune et de la coopération intercommunale que doit être organisée toute politique de l'eau. Ceci a pour conséquence la nécessaire décentralisation des crédits du FNDAE.

2. La décentralisation du financement de la politique de l'eau

Rien dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales n'a été prévu permettant de décentraliser les crédits du FNDAE. Sans doute ce projet de loi est-il intervenu trop tôt par rapport aux réflexions en cours sur le recentrage nécessaire des missions du fonds et sur la manière de redistribuer le produit de la redevance sur l'eau auprès des communes rurales.

En raison des compétences actuelles des conseils généraux, ceux-ci doivent sans doute se voir transférer la compétence en matière de financement de l'assainissement et de l'alimentation en eau potable.

Il semble indispensable à votre rapporteur spécial que ce transfert de compétence soit prévu par le projet de loi sur l'eau qui pourrait être déposé devant le Parlement dans les prochains mois.

Selon le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, dans une réponse du 4 août 2003 à un courrier du conseil général d'Ille-et-Vilaine l'alertant sur la baisse des crédits du FNDAE, « *la décentralisation du FNDAE, compte tenu des arbitrages interministériels, n'interviendra pas avant janvier 2005. Elle pourrait être envisagée dans le cadre d'un prochain projet de loi relatif à la politique de l'eau dans son ensemble* ».

Dans la perspective d'une décentralisation du FNDAE, il paraît souhaitable d'examiner les montants financiers qui pourraient être transférés aux départements. Selon la même réponse du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, « *les modalités de la*

décentralisation ne sont pas encore définies précisément, mais le calcul de la dotation 2003, établi dans des circonstances particulières, ne devrait pas constituer la référence en la matière ».

Ceci invite néanmoins à réfléchir aux critères de répartition des crédits du FNDAE entre les départements. Ces critères sont en effet fondés sur des règles anciennes.

C. LES MODALITÉS DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE ZONES URBAINES ET RURALES

1. Mieux justifier les fondements de la péréquation

Le FNDAE constitue depuis 1954 un instrument de solidarité financière entre les zones urbaines et les zones rurales. Il induit ainsi une péréquation entre départements, sur la base du prix de l'eau, celui-ci étant *a priori* supérieur en zone rurale (allongement des réseaux par habitant desservi, surdimensionnement des investissements). Néanmoins, les critères de péréquation entre départements apparaissent datés. Aucune étude récente consistant à analyser les écarts de prix de l'eau n'est disponible sur le plan national.

Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport 2001-489-OB du 7 novembre 2001 que le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a transmis à votre rapporteur spécial, écrit : *« de manière surprenante, le ministère de l'agriculture semble aujourd'hui disposer d'une information moins bonne qu'il y a quinze ans sur le prix de l'eau dans les communes rurales »*. Elle appelle de ses vœux *« une analyse des écarts de prix de l'eau entre communes urbaines et rurales, sur la base d'un échantillon soigneusement étudié »*.

Elle rappelle ainsi :

« La justification « économique » de l'existence du fonds repose à ce jour sur quelques considérations, certes objectives, mais dont l'impact n'est pas quantifié :

- la dispersion physique des usagers en milieu rural entraîne un allongement substantiel des réseaux par habitant desservi (dans un rapport de un à trois) ;

- l'importance relative de la population saisonnière dans une partie des régions rurales conduit à surdimensionner les investissements par rapport à la population permanente et aux volumes d'eau vendus ».

Votre rapporteur spécial estime donc qu'une meilleure évaluation de ces deux composantes permettrait de renforcer la légitimité d'une péréquation entre communes urbaines et communes rurales.

2. La nécessaire « révision » de la liste des communes rurales

La péréquation des crédits du FNDAE doit se fonder sur des critères qui méritent aujourd'hui d'être redéfinis. En effet, les crédits du FNDAE sont réservés aux communes rurales, ce qui semble légitime à votre rapporteur spécial compte tenu des éléments rappelés ci-dessus. Néanmoins, la définition des communes rurales apparaît obsolète.

En effet, ces communes rurales sont définies « en négatif » par l'exclusion des communes classées urbaines par l'annexe VIII à l'article D. 2335-15 du code général des collectivités territoriales : *« sont considérées comme rurales toutes les communes qui ne figurent pas sur la liste définie à l'annexe VIII du présent code »*. **Cette annexe a été définie par le décret n° 66-173 du 25 mars 1966.**

Les communes de moins de 2.000 habitants sont classées en communes rurales.

Les communes de plus de 10.000 habitants sont classées en communes urbaines.

Les communes entre 2.000 et 5.000 habitants font l'objet d'un classement selon l'appréciation du préfet.

Comme le constate la Cour des comptes dans son rapport précité, *« des communes à caractéristique rurale en 1996 ne le sont plus aujourd'hui (inclusion dans des agglomérations, stations touristiques). Inversement, certaines régions se dépeuplent, ce qui peut contribuer à accentuer les difficultés des communes concernées et réduire leur capacité à investir en faveur de l'adduction d'eau et de l'assainissement »*.

Votre rapporteur spécial regrette que la liste des communes rurales éligibles au FNDAE n'ait pas été actualisée depuis 1966. Il constate une certaine inertie en ce qui concerne la mise à jour de cette liste.

Chaque année depuis trois ans, le sujet est à l'ordre du jour du comité du fonds national pour le développement des adductions d'eau. Chaque année, la décision est repoussée comme en témoigne les compte-rendus du comité :

- 29 juin 2000 : *« une révision de la liste des communes pouvant bénéficier des aides du FNDAE va être entreprise au cours de l'année 2000 »*.

- 16 novembre 2000 : « la liste des communes urbaines étant inchangée depuis la création du FNDAE en 1954, il apparaît maintenant nécessaire d'y apporter quelques modifications. Il est suggéré d'une part que les communes rurales de plus de 10.000 habitants et celles adhérant à une communauté d'agglomération perdent leur caractère rural et d'autre part que les communes urbaines de moins de 5.000 habitants, n'appartenant pas à une communauté d'agglomération deviennent rurales. M. présente une simulation prenant en compte pour les communes rurales un seuil inférieur à 3.000 habitants. M.proposer de modifier le seuil à 3.500 habitants et souhaite que ce point soit renvoyé au prochain comité ».

- 3 mai 2001 : « la liste des communes urbaines ne reflète plus la réalité du monde rural, et il est souhaitable d'y apporter un certain nombre de modifications. Trois nouvelles simulations ont été faites par le bureau des infrastructures rurales et de l'hydraulique agricole en prenant les seuils de 2.000, 3.000 ou 3.500 habitants...**Le comité estime qu'il y a lieu d'approfondir la réflexion. M. ...propose de revoir ce dossier au prochain comité** ».

- 27 novembre 2001 : « compte tenu des fortes évolutions de la population depuis sa date d'établissement, une révision de cette liste est maintenant nécessaire...Deux critères « nombre d'habitants » et « appartenance à une unité urbaine » codifiés dans le recensement général de la population 1999 sont proposés aux membres du comité pour servir de base à l'élaboration de la nouvelle liste...Les membres du comité proposent que les critères de 2.000 et 5.000 habitants utilisés dans la liste précédente soient retenus et que les communes de plus de 2.000 habitants appartenant à une unité urbaine selon la codification de l'INSEE ne soient pas éligibles au FNDAE. **Un courrier sera très prochainement adressé aux préfets pour mettre en œuvre cette révision** ».

- 8 janvier 2002 : « les principes envisagés pour refondre la liste des communes rurales : le conseil général des eaux et des forêts ne se prononce pas sur le devenir des communes comprise entre 2.000 et 5.000 habitants, classées rurales au sens du FNDAE. **Un avis du comité consultatif du fonds sera demandé prochainement** ».

- 30 mai 2003 : « lors du précédent conseil, il avait été décidé qu'un comité restreint, composé notamment de représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF) et de l'Association des maires de France (AMF), serait chargé d'examiner les différentes demandes de dérogation des départements avant de les soumettre au comité consultatif. Début octobre, seuls 55 départements avaient répondu à l'enquête. La grande majorité des départements ont demandé des dérogations. Celles-ci concernent 620 communes et 2.319.009 habitants. **La décision a été prise par le cabinet du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales de surseoir à la révision de la liste des communes compte tenu du**

projet de décentralisation du FNDAE et de la baisse importante des recettes 2003 ».

Il semble au contraire à votre rapporteur spécial que les deux derniers points incitent à accélérer la décision, en cours depuis au moins trois années, visant à définir une liste à jour des communes rurales éligibles au FNDAE.

3. Les critères de répartition des dotations

La détermination des besoins financiers des départements est réalisée périodiquement par l'intermédiaire d'un inventaire spécifique au FNDAE, qui établit un état des équipements disponibles par département et une estimation des investissements qui seront réalisés au cours de la prochaine période de cinq ans.

Selon le rapport de la Cour des comptes précité, *« les modalités de réalisation des inventaires font l'objet d'appréciations parfois critiques de la part des services déconcentrés ».*

Ainsi, *« compte tenu des faiblesses et la lourdeur des inventaires périodiques, et la mise en place progressive de schémas départementaux d'adduction d'eau comme d'assainissement, l'intérêt à moyen terme de l'inventaire devient discutable ».*

Il paraît indispensable avant de décider la décentralisation du FNDAE de trouver une méthode plus adaptée permettant d'évaluer les besoins à moyen terme des départements.

*

**

En conclusion de ce contrôle, votre rapporteur spécial ne peut que confirmer les dysfonctionnements soulignés par les débats sur le projet de loi de finances pour 2003. Il estime possible de résoudre de dysfonctionnement par une décentralisation des crédits. Cette décentralisation appelle au préalable une clarification des critères de péréquation entre communes rurales et communes urbaines.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 21 octobre 2003, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Paul Loridant, rapporteur spécial, sur les crédits des compte spéciaux du trésor pour 2004 et les articles 50 à 56 rattachés.**

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a souhaité tout d'abord faire le point sur l'avenir des comptes spéciaux du Trésor, constatant que le rapport budgétaire qui leur était consacré présentait le caractère d'une « nécrologie », quatre comptes étant amenés à disparaître en 2004. Il a expliqué la suppression progressive de nombreux comptes spéciaux du Trésor par un fonctionnement actuel peu satisfaisant, beaucoup de comptes de commerce masquant par exemple des services de l'Etat incapables de se transformer, pour des raisons d'équilibre budgétaire, en établissements publics. Il a observé, en ce qui concernait les comptes d'affectation spéciale, que nombre d'entre eux enregistraient des reports importants ayant pu aller jusqu'à une année de crédits. Il a rappelé qu'un compte spécial du Trésor, et plus particulièrement un compte d'affectation spéciale, ne pouvait, en règle générale, constituer un bon support budgétaire pour effectuer des investissements publics, la combinaison des procédures d'engagement des autorisations de programme et de la règle relative aux comptes d'affectation spéciale, qui disposait que les dépenses engagées ou ordonnancées ne pouvaient excéder les ressources constatées, conduisant le gestionnaire du compte à attendre de disposer des recettes nécessaires pour pouvoir engager son opération d'investissement. Il a indiqué que ces modalités conduisaient mécaniquement à des reports importants. Il a noté que la majeure partie des comptes d'affectation spéciale finançait pourtant de l'investissement, comme le fonds national de développement pour le sport (FNDS). Il s'est d'ailleurs interrogé sur les raisons ayant pu conduire à doter ce fonds pour 2004 de crédits en hausse de 13,57 % malgré des reports de 2002 à 2003 de 150 millions d'euros.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a conclu que les dysfonctionnements observés sur les comptes d'affectation spéciale conduisaient logiquement à la rebudgétisation progressive de certains d'entre eux, comme, pour 2004, le fonds national de développement pour les adductions d'eau et le fonds national de développement de la vie associative. Il a estimé que beaucoup de comptes spéciaux du Trésor allaient disparaître avec l'entrée en application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), son article 21 prévoyant que les recettes des comptes d'affectation spéciale devaient être « par nature en relation directe avec les dépenses concernées ». Il a jugé que le fonds national de développement du sport, financé par un prélèvement sur la Française des jeux, et le fonds de provisionnement des charges de retraite, financé par l'UMTS (Universal

Mobile Telecommunications System) étaient, en vertu de cette disposition, condamnés.

En outre, il a précisé que l'article 21 précité de la LOLF prévoyait également que les recettes des comptes d'affectation spéciale ne pourraient plus être complétées par des versements du budget général que dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte, contre 20 % aujourd'hui. Il a jugé en conséquence que le compte 902-15 d'emploi des taxes parafiscales affectées au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision, dont 16 % des ressources étaient constituées par un versement du budget général, pourrait voir son fonctionnement remis en cause.

Il a expliqué que l'application de l'article 20 de la LOLF, qui précisait que chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constituait une mission, conduisait à exclure certains comptes qui n'auraient pas la « taille critique » ou qui ne pourraient définir un champ d'activité suffisamment large ou cohérent pour constituer une mission, citant l'exemple du compte d'affectation spéciale 902-32 de soutien à la presse et à l'expression radiophonique, qu'il a qualifié de « compte fricassée du ministère de la culture ». Il a enfin estimé que l'avenir du compte n° 902-25 « fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) », lié à celui du budget annexe de l'aviation civile dont la disparition serait annoncée d'ici 2006, n'était pas assuré.

Il a, dès lors, considéré que la physionomie des comptes spéciaux du Trésor après 2006 se limiterait aux trois comptes créés de droit par la LOLF – un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, un compte des pensions et avantages accessoires à partir duquel seraient payées les pensions des agents publics et les charges de compensation aux régimes de retraite et un compte de la dette et de la trésorerie de l'Etat.

Pour terminer sa présentation des crédits, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a souhaité évoquer deux comptes d'affectation spéciale d'importance inégale, le premier étant le compte 902-24 d'affectation du produit des cessions de titres, parts et droits de société. Il s'est félicité de la création de l'agence des participations de l'Etat, dont il a indiqué avoir rencontré le directeur général le 20 mai 2003 en compagnie du Président et du rapporteur général de la commission. Il a estimé que cette agence devrait améliorer la gestion des participations publiques, ce qui profiterait à la fois à l'Etat, dont le patrimoine serait sans doute mieux valorisé, et aux entreprises, qui bénéficieraient d'un suivi plus performant. Il a salué également la publication d'un rapport sur l'Etat actionnaire, un « jaune » désormais, de bien meilleure facture que l'an passé, auquel la commission n'était pas étrangère, comme elle n'était pas étrangère aux travaux en cours sur les « comptes combinés » des 40 entités les plus significatives contrôlées par l'Etat. Il a formulé néanmoins deux remarques sur le plan budgétaire, s'interrogeant sur

la cohérence de la réintégration des dotations à Réseau Ferré de France (800 millions d'euros au titre du désendettement et 675 millions d'euros au titre de la régénération des lignes) au sein du budget général, dans le fascicule des transports, et sur l'opportunité d'inscrire les recettes issues de cessions d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat en recettes non fiscales sur la ligne 211 du budget général, pour 500 millions d'euros. Il a observé que les cessions de patrimoine de l'Etat, plutôt qu'être traitées sur le plan budgétaire en recettes courantes, auraient pu être compensées par un désendettement à due concurrence ou par des dotations en capital à des entreprises publiques.

Il a évoqué un second compte, le fonds national pour le développement des adductions d'eau qu'il avait contrôlé dans le courant de l'année 2003 avec M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, estimant que la rebudgétisation du fonds était justifiée, que la distribution des crédits dans les départements devait se faire sur des critères actualisés et indiscutables, que l'utilisation des crédits devait être mieux évaluée et que la décentralisation des crédits vers les conseils généraux prévue dans le projet de loi sur l'eau s'imposait réellement.

Par ailleurs, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a présenté les articles rattachés. Il a indiqué que les articles 50, 51, 54, 55 et 56 étaient des articles de récapitulation de crédits. Il a proposé d'adopter l'article 52, modifiant la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » pour permettre de verser des dotations en capital à des fondations de recherche reconnues d'utilité publique, et il a proposé de réserver l'article 53, modifiant la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) pour permettre de verser des dotations aux collectivités locales d'outre-mer au titre de la continuité territoriale. Il a souligné que cette disposition constituait une construction budgétaire complexe, juridiquement incertaine et économiquement contestable, souhaitant que les débats en séance publique à l'Assemblée nationale puissent éclairer la commission.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité qu'un débat puisse avoir lieu sur l'intégration des recettes de cession de patrimoine aux recettes fiscales courantes.

M. François Trucy s'est interrogé sur la rebudgétisation du fonds national de développement pour les adductions d'eau et sur ses conséquences budgétaires pour les collectivités locales.

M. Jean-Philippe Lachenaud a indiqué qu'il était opposé à la suppression de l'article 53 relatif à la dotation de continuité territoriale du

fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien. Il a rappelé que les reports sur le fonds national de développement pour les adductions d'eau avaient souvent été provoqués par les retards de paiement de l'Etat.

En réponse, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a fait observer que l'article 53 n'était pas conforme aux engagements pris à l'occasion des débats sur la loi d'orientation pour l'outre-mer. Il s'est déclaré en accord avec le constat du retard pris chaque année par l'Etat quant au financement des dossiers d'adduction d'eau. Il a expliqué, pour cette raison, sa préférence pour une décentralisation du fonds national pour le développement des adductions d'eau.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que grâce à la décentralisation, il n'y aurait plus qu'une ligne de crédits dans le budget des conseils généraux pour le financement de la politique de l'eau.

M. Michel Moreigne a souhaité que soient préservés les conventions et les contrats en cours avec le fonds national pour le développement des adductions d'eau.

En réponse, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a admis qu'il faudrait veiller au suivi des contrats de plan jusqu'à leur réalisation.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget des comptes spéciaux du Trésor pour 2004 ainsi que les articles de récapitulation 50, 51, 54, 55 et 56 dans la rédaction qui résultera du vote du Sénat en première partie. Elle a par ailleurs décidé d'adopter sans modification l'article 52 et de réserver sa position sur l'article 53 rattaché.

Réunie le jeudi 20 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé l'**adoption des articles 50, 51, 52, 54, 55 et 56** rattachés aux **comptes spéciaux du Trésor**, et modifiés par l'Assemblée nationale pour coordination par rapport aux votes émis sur les différents articles, et elle a **adopté l'article 53** rattaché aux **comptes spéciaux du Trésor**, précédemment réservé.