

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

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 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 47

COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

Rapporteur spécial : M. Christian PONCELET.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Molnet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 14), (tome III), et In-8° 683.

Sénat : 66 (1984-1985)

Loi de Finances - Comptes spéciaux du Trésor.

SOMMAIRE

	Pages
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION .	5
II. EXAMEN EN COMMISSION .	9
AVANT-PROPOS .	10
CHAPITRE PREMIER	
LES COMPTES SPECIAUX DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1985 .	11
<i>I. NATURE, OBJET ET CATEGORIES DE COMPTES SPECIAUX .</i>	11
<i>II. LES GRANDES MASSES .</i>	12
A. Les dépenses .	12
B. Les ressources .	14
C. La charge nette .	14
CHAPITRE II	
LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE .	17
<i>I. GENERALITES .</i>	17
<i>II. LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU .</i>	18
<i>III. LE FONDS DE SOUTIEN AUX HYDROCARBURES .</i>	19

CHAPITRE III**LES COMPTES D'AVANCES 23**

I. LE COMPTE « AVANCES AUX DEPARTEMENTS SUR LE PRODUIT DE LA TAXE DIFFERENTIELLE SUR LES VEHICULES A MOTEUR ET DE LA TAXE SPECIALE SUR LES VOITURES PARTICULIERES D'UNE PUISSANCE FISCALE SUPERIEURE A 16 C.V. » 23

II. LE COMPTE « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX DEPARTEMENTS, COMMUNES, ETABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES » 24

CHAPITRE IV**LES COMPTES DE PRETS 29****DISPOSITIONS SPECIALES 33**

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A. OBSERVATIONS GENERALES

– L'effort de réduction du nombre des comptes est poursuivi (46 au lieu de 47 en 1984 et 51 en 1983). Mais il faut aller plus loin encore. L'UGAP doit réformer ses structures et si cet organisme est transformé en établissement public le compte doit disparaître.

– Le regroupement de tous les comptes militaires dans la catégorie des comptes de commerce est une bonne simplification.

Sont à noter également :

– la baisse des crédits de paiement du fonds national pour les adductions d'eau (- 7,21 %), soit 42,4 millions en moins, alors que les recettes restent stables (+ 4 millions) ;

– la baisse des crédits de paiement du Fonds forestier national (- 6,5 %, soit 36 millions au moins). Mais elle est expliquée pour une baisse attendue du produit de la taxe forestière (- 10 %) ;

– au compte « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels », l'augmentation significative du produit de la taxe sur la diffusion des programmes audiovisuels (créé par l'article 36, 1^o de la loi de finances pour 1984).

Parmi les comptes d'avances, celui qui retrace les avances du Trésor sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes appelle un commentaire figurant dans le corps du présent rapport. C'est par le jeu de ce compte que le gouvernement comptait opérer le prélèvement sur les impôts revenant aux collectivités dans le projet de loi de finances initial.

– Enfin, le FDES voit ses dotations se rétrécir, année après année.

Le total des crédits ouverts et des reports a permis à l'établissement de mobiliser :

- 12,5 milliards en 1981,
- 7,3 milliards en 1982,
- 3,1 milliards en 1983,
- 1,8 milliard en 1984.

En 1985, la dotation inscrite est de 1.045 millions de francs (535 MF pour le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et 510 MF pour la caisse centrale de coopération économique (CCCE).

La diminution importante constatée en 1983 et 1984 traduit les effets de la débudgétisation des opérations de prêts à l'industrie, transférée au secteur bancaire, la bonification de ces prêts continuant d'être financé par le budget des charges communes.

Cette débudgétisation diminue la charge du Trésor et son besoin de refinancement auprès du reste de l'économie.

B. ARTICLES RATTACHÉS

Les articles 45, 46, 47, 48, 49, 51 et 52 prévoient le montant des services votés et des mesures nouvelles pour les comptes d'affectation spéciale, et le montant des mesures nouvelles seulement pour les autres catégories de comptes. Ils n'appellent pas d'observation particulière.

L'article 50, « clôture d'un compte de règlement avec les gouvernements étrangers », constate l'inutilité de la survivance du compte spécial n° 905-07 « Assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et ce pays ».

En effet, le protocole financier de l'accord du 23 novembre 1970 est devenu caduc, car il n'a pas été ratifié par le Parlement britannique. La communauté économique européenne prendra directement en charge à compter de 1985 les opérations d'assistance. La clôture du compte à la date du 31 décembre 1984 est dûment justifiée.

L'article 53, clôture d'un compte de prêts, propose la suppression à compter du 31 décembre 1984, du compte « prêts aux organismes d'habitation à loyer modéré ».

Le compte n'enregistrant plus que les recettes afférentes aux prêts qu'il a consentis, il n'y a plus lieu à affectation et les recettes futures seront rattachées au budget général, le solde du compte étant porté comptablement au moment de la clôture, au découvert du Trésor.

Le montant des sommes reversées au Trésor s'est élevé à 645,07 millions de francs en 1982, 675,87 en 1983 et 538 au 1er septembre 1984.

L'absence de mouvement de dépenses sur ce compte justifie la mesure de suppression.

L'article 54 propose divers aménagements aux comptes spéciaux relatifs à des opérations se rattachant aux budgets militaires.

Deux comptes spéciaux sont supprimés :

- « Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire » et « contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses d'intérêt militaire ».

Le premier est un compte d'affectation spéciale qui finance l'entretien et l'exploitation du système d'oléoduc Donges - Metz, alimenté pour partie par les recettes constatées au second (compte de règlement) qui enregistre les contributions des alliés à ce système datant de l'OTAN.

Un compte de commerce est créé qui est intitulé « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ». Il retrace les opérations liées à l'approvisionnement des armées en produits pétroliers par le service de essences.

Il reprend également dans ses écritures les opérations retracées dans le compte d'affectation spéciale supprimé concernant l'oléoduc Donges-Metz.

Les versements des Etats étrangers seront rattachés par voie de fonds de concours au budget de la défense.

Cette simplification comptable liée à la réorganisation du service des essences est tout à fait souhaitable.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 8 novembre 1984, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous, président**, la Commission des Finances a procédé à l'examen du fascicule des comptes spéciaux du Trésor pour 1985 sur le rapport de **M. Christian Poncelet, rapporteur spécial**.

M. Edouard Bonnefous, président, a fait observer que la reprise des emplois du compte de consolidation de la dette des pays étrangers par la Banque Française du Commerce Extérieur ne facilitait pas le contrôle du Parlement sur ces opérations.

M. Jacques Descours Desacres est intervenu à la suite des observations formulées par **M. Christian Poncelet** pour confirmer les critiques du fonctionnement du Fonds national des adductions d'eau dont les recettes, supérieures aux dépenses, viennent indirectement alimenter le budget général et améliorer son solde d'exécution.

M. Geoffroy de Montalembert a fait part de sa préoccupation devant la baisse des recettes du Fonds forestier national.

M. Henri Duffaut a souligné le caractère avantageux pour les collectivités du mécanisme d'avances sur les montants des impositions qui dégage une charge nette à financer par la trésorerie de l'Etat.

M. Edouard Bonnefous, président, a insisté sur la nécessité d'une remise en cause des comptes spéciaux dont les opérations peuvent être intégrées au budget général et a cité des exemples dans les comptes retraçant des opérations intéressant le budget de la défense.

Après avoir répondu aux intervenants, **M. Christian Poncelet** a demandé que les comptes spéciaux, du fait de leur caractère essentiellement comptable, soient laissés à l'appréciation du Sénat. La Commission des Finances a fait siennes les conclusions présentées et a proposé l'adoption des articles 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 et 54 rattachés.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le fascicule des comptes spéciaux du Trésor regroupe près de 20 % du total des crédits du budget général. C'est dire l'importance de ce fascicule.

Pour 1984, les quatre catégories de comptes spéciaux, qui font l'objet de prévisions budgétaires, représentent 229,23 milliards de francs.

Le nombre des comptes spéciaux diminue cette année d'une unité par rapport à 1984. Deux comptes sont clos. Un nouveau compte de commerce est créé, il est destiné à regrouper, au 1er janvier 1986, les opérations du Budget annexe des essences et des deux comptes spéciaux intéressant le Budget militaire.

Après avoir rappelé la nature et les missions des comptes spéciaux du Trésor, votre Rapporteur a décidé cette année d'examiner certains comptes d'affectation spéciale, de commerce, d'avances et de prêts, en choisissant au sein de cette catégorie ceux qui lui paraissent mériter plus particulièrement l'attention.

CHAPITRE PREMIER

LES COMPTES SPECIAUX DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1985

I. NATURE, OBJET ET CATEGORIES DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

La création des comptes spéciaux a eu pour but de regrouper des opérations échappant dans une très large mesure aux règles juridiques applicables au budget général, notamment aux règles de non-affectation, d'annualité, et même de contrôle.

Les comptes spéciaux sont ouverts dans les écritures du Trésor pour retracer certaines opérations hors du cadre du budget général. Ils ont longtemps constitué une catégorie marginale, marquée d'une sorte de réprobation implicite, des comptes financiers de l'Etat. Selon que l'accent était placé sur le souci de l'affectation de recettes à certaines dépenses, ou sur l'inconvénient de voir exécuter des opérations de l'Etat hors du cadre et du contrôle budgétaires, les comptes spéciaux ont proliféré, ou, au contraire, ont fait l'objet de suppressions nombreuses. Ils se sont multipliés surtout dans les périodes exceptionnelles (guerres, occupation, périodes de reconstruction). Périodiquement, ils ont été l'objet de réformes visant soit à en diminuer le nombre (création d'un service d'apurement des comptes spéciaux en 1923), soit à organiser le contrôle de leurs opérations (réformes de la comptabilité publique en 1934-1936 et en 1959-1962).

Les comptes spéciaux autorisés dans la loi de finances pour 1985 sont au nombre de 46 (contre 47 en 1984) répartis entre les six catégories suivantes (cette classification est celle qui a été retenue par la loi organique de 1959 dans son article 23) :

- comptes d'affectation spéciale : 12 comptes,

- comptes de commerce : 13 comptes,

- compte de règlement avec les gouvernements étrangers : 5 comptes,
- comptes de prêts : 7 comptes,
- comptes d'avances : 5 comptes,
- comptes d'opérations monétaires : 4 comptes.

Ces diverses catégories de comptes, qui représentent autant de solutions répondant au souci de l'affectation, peuvent être ventilées en trois groupes, selon qu'il s'agit de simples démembrements du Budget, d'opérations de nature monétaire ou de comptes de crédit.

Au premier groupe figurent les comptes de commerce et les comptes d'affectation spéciale, dont les opérations – de nature spécifiquement budgétaire – comportent des recettes et des dépenses définitives qu'on a voulu rapprocher en raison de leur nature (compte de commerce) ou pour répondre à une volonté d'affectation voulue par la loi (comptes d'affectation spéciale).

Un deuxième groupe de comptes spéciaux réunit les comptes de relations monétaires, dont les uns – ceux de la troisième catégorie : comptes de règlement avec les gouvernements étrangers – décrivent des « opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi » –, les autres – ceux de la quatrième catégorie : comptes d'opérations monétaires – enregistrant des opérations de caractère monétaire.

Un troisième groupe enfin réunit les comptes de crédit ayant pour objet de retracer les opérations temporaires qui rendent le Trésor créancier : avances à court terme, et prêts à moyen et long terme.

II. LES GRANDES MASSES

A. Les dépenses

Le montant des crédits proposés pour les quatre catégories de comptes spéciaux qui font l'objet de prévisions budgétaires s'élève à 229,23 milliards de francs en 1985 contre 200,4 milliards de francs en 1984, soit une augmentation de 14,37 %. Cette progression est essentiellement imputable aux progressions constatées :

- pour les comptes d'affectation spéciale

● au compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la Radiodiffusion sonore et de la télévision (+ 940,7 millions de francs) :

- pour les comptes de commerce

● aux constructions navales de la marine militaire (+ 681 millions de francs) :

● au compte de gestion des titres de sociétés du secteur public, apports et avances au fonds de dotation des établissements publics (+ 1.060 millions de francs),

et dans une moindre mesure :

● à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) (+ 230 millions),

● au Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F.N.A.F.U.) (+ 24 millions).

- pour les comptes d'avances

● aux avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes (+ 23 milliards F.),

● aux avances aux départements sur le produit de la « vignette » automobile (+ 700 millions F.).

- pour les comptes de prêts

● aux prêts du Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.) (+ 145 millions F.),

● aux prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier (+ 500 millions F.).

**B. Les ressources dont l'affectation est réalisée
par les comptes spéciaux**

Le pourcentage de recettes des comptes spéciaux du Trésor par rapport à l'ensemble des recettes du budget s'est élevé en 1984 à 23 % ; en 1985, le rapport est, en prévision, de 24 %.

Les recettes de certains comptes spéciaux connaissent d'amples variations d'une année sur l'autre. Il en est ainsi notamment des avances aux établissements publics nationaux et services autonomes de l'Etat dont les recettes de 1.200 millions de francs en 1984 sont annulées en 1985, du compte prêts du F.D.E.S. dont le montant des recettes, qui s'était élevé en 1983 à 4.288 millions de francs, est ramené à 1.850 millions de francs en 1984 pour être porté à 5.925 millions de francs en 1985.

C. La charge nette

- Les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale dégagent un excédent de 247 millions de francs contre 235 millions de francs en 1984. Les opérations à caractère temporaire de ces mêmes comptes font apparaître une charge de 171 millions de francs contre 204 millions de francs en 1984.

Au total, la charge nette positive de 31 millions de francs en 1984 devient négative de 76 millions en 1985.

- Les comptes de commerce passent en excédent. La charge nette de 700.000 F en 1984 devient négative en 1985 pour 39 millions, essentiellement du fait de l'accroissement des recettes du F.N.A.F.U. (+ 40 millions) qui croissent plus vite que ses dépenses (+ 24 millions) et du compte de « lancement de certains matériels aéronautiques complexes » dont la charge nette, positive en 1983 de 23,6 millions de francs, devient négative en 1985 de 10,8 millions de francs.

- Pour les comptes de règlements avec les gouvernements étrangers, l'excédent passe de 428 millions de francs à 433,5 millions de francs.

– Pour les comptes monétaires, l'excédent passe de 383,1 millions de francs à 350 millions de francs.

– Les comptes d'avances, qui dégagèrent un excédent de 43 millions de francs en 1984, font apparaître une charge nette de 815 millions de francs en 1985.

– Enfin, les comptes de prêts réduiront leur charge nette de 4.576 millions de francs à 1.050 millions de francs.

Au total, la charge nette diminue de 70 % alors qu'elle avait progressé en 1984 de 36 %.

CHAPITRE II

LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

I. GENERALITES

Les comptes d'affectation spéciale « retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de la loi de finances, prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières » (art. 25 de la loi organique de 1959). Le principe posé par la loi de 1948 est de traiter ces comptes, qui enregistrent des affectations imposées par la loi, comme des budgets annexes ; tenus par exercice, ils doivent être présentés en équilibre et ne comporter des dépenses qu'autant qu'ils disposent d'un solde créditeur. Ils donnent lieu à l'établissement d'un résultat. S'il y a excédent de recettes, le montant en est transporté au Budget (cas du Fonds national des adductions d'eau dont le solde prévisible au 31 décembre 1984 est de 430,1 millions de francs) ou imputé aux découverts du Trésor autorisés par la loi de règlement.

Pour l'ensemble des comptes d'affectation spéciale, les autorisations de dépenses sont conditionnelles : elles ne sont valables qu'autant que les prévisions de recettes se réalisent. Si les recettes effectives dépassent les évaluations initiales, ils peuvent bénéficier des dispositions de l'article 25 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, qui permet au Ministre de l'Economie et des Finances de majorer par arrêté les crédits dans la limite de l'excédent de recettes constaté en cours d'année.

En 1982, trois comptes ont vu leurs crédits ainsi augmenter : il s'agit du soutien financier à l'industrie cinématographique et du Fonds national pour le développement du Sport. En 1983, ont été majorés, outre ces deux derniers comptes d'affectation spéciale, le Fonds de soutien aux hydrocarbures.

En 1984, seuls les crédits du Fonds national de développement du Sport ont été majorés de 26 millions de francs.

II. FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU (F.N.D.A.E.)

Compte 902-00

Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau qui a été créé en 1954 est géré par le ministère de l'Agriculture. Il retrace les subventions accordées aux collectivités locales rurales pour l'adduction d'eau. Ses recettes comprennent, outre les annuités de remboursement des prêts, le produit de la redevance sur les consommations d'eau (225 millions en 1985) et un prélèvement sur le pari mutuel (390 millions de francs en 1985). L'existence de la redevance est fréquemment critiquée, en particulier dans les régions à forte consommation d'eau où le F.N.D.A.E. ne finance plus que des travaux d'assainissement. Les communes rurales connaissent encore un retard important en matière d'alimentation en eau et d'assainissement et le mécanisme du F.N.D.A.E. permet une péréquation au niveau national entre les régions favorisées par l'abondance de ressources en eau et celles où la mobilisation de ressources accessibles plus rares nécessite d'importants investissements. Néanmoins, on comprend mal les raisons du maintien de ce mécanisme d'affectation qui ne présente même pas l'avantage de regrouper dans un compte unique l'ensemble des crédits affectés au développement des adductions d'eau et aux travaux d'assainissement.

L'évolution du F.N.D.A.E. met bien en évidence les inconvénients de ce système. Prévu à l'origine pour alléger la charge des annuités supportées par des collectivités locales réalisant des adductions d'eau potable (et subsidiairement pour l'octroi de prêts) le compte permet depuis 1961 (art. 75 de la loi de finances pour 1960) d'accorder des subventions en capital pour ces mêmes travaux. La raison de cette modification est simple : à l'époque, les ressources se sont révélées supérieures aux sommes nécessaires au paiement des annuités. De même, ce n'est que depuis 1979 qu'est autorisée l'imputation sur le compte du F.N.D.A.E. de subvention en capital pour l'exécution de travaux d'assainissement dans les communes rurales (art. 101 de la loi de finances pour 1979).

Ces subventions régressent en 1985 de 42,8 millions de francs, ce qui, compte tenu de l'excédent de recettes prévu (au titre du pari mutuel, puisque le produit de la redevance est en régression) laisse prévoir un excédent sur ce compte de 46,5 millions de francs. Ou bien les recettes sont excessives et il conviendrait de réduire le montant des redevances et du prélèvement, ou bien elles devraient être également affectées.

Il est rappelé qu'en 1984, le compte est en solde créditeur de 430,1 millions de francs.

III. LE FONDS DE SOUTIEN AUX HYDROCARBURES

Compte 902-12

A. Règles et modalités de fonctionnement du F.S.H.

Le Fonds de Soutien aux Hydrocarbures permet d'allouer aux entreprises présentant des programmes de recherche-développement, des avances remboursables en cas de succès dont le taux est au plus égal à 50 % du budget du programme.

a) Choix des projets

Les conditions d'octroi des aides ainsi que les affectations des autorisations de programme font l'objet de décisions interministérielles (Industrie-Finances). Les décisions d'aide sont prises par le Ministre du Redéploiement Industriel et du Commerce Extérieur sur avis de commissions techniques regroupant des experts de l'industrie et des organismes de recherche compétents :

b) Le contrôle de gestion

– contrôle parlementaire

Les textes instituant le compte spécial du Trésor prévoient le contrôle régulier de sa gestion financière et technique par un comité se réunissant au moins deux fois par an, auquel siègent statutairement outre les représentants des Administrations et des Etablissements Publics concernés, deux représentants de l'Assemblée Nationale et un représentant du Sénat.

Des élus sont ainsi régulièrement tenus au courant et consultés :

- sur l'exécution budgétaire des exercices passés et en cours,
- sur l'avancement technique des programmes,
- sur les orientations à donner aux actions aidées par le Fonds de soutien.

B. Les activités du Fonds de Soutien aux Hydrocarbures

Le Fonds de Soutien aux Hydrocarbures concourt au financement de deux actions de politique pétrolière inscrites au programme de développement des hydrocarbures nationaux : l'encouragement au développement des études techniques des industries pétrolières et l'incitation à l'accroissement de l'effort d'exploration du territoire national :

– Etudes pétrolières marines.

Parmi les projets de recherches les plus marquants, initiés ou menés à terme en 1983, on peut citer :

- la mise au point par les Ateliers et Chantiers de Bretagne et la société Brissonneau et Lotz à Nantes, d'équipements destinés à automatiser les opérations de forage ;

- le lancement du programme POSEIDON de station expérimentale de production entièrement sous-marine.

– Récupération assistée des hydrocarbures et valorisation des huiles lourdes et des schistes bitumineux. Cette action mobilise environ 7/3 des crédits de 1985.

L'enjeu représenté par les études menées dans ce domaine est considérable, car un meilleur taux de récupération des hydrocarbures dans les gisements déjà reconnus, et une valorisation des huiles lourdes pourraient augmenter de manière significative les réserves prouvées sur le territoire national, tout en dotant les opérateurs français de capacités techniques de nature à leur faciliter l'accès aux gisements étrangers.

Au cours de l'année 1983 et du premier semestre 1984, les résultats marquants ont été :

- dans le domaine de la récupération assistée par injection de gaz miscibles, le démarrage de l'injection sur les gisements de Pécorade (Sud Ouest) et Coulommès (Bassin Parisien) :

- la fin des travaux de la plate-forme de traitement des huiles lourdes de Feyzin, maintenant opérationnelle.

– Technologies pétrolières stratégiques

Ce programme initié en 1984, est destiné à diminuer la dépendance technologique des entreprises françaises sur de nombreux matériels indispensables à l'exploration et à la production d'hydrocarbures, qui peut dans certains cas constituer une menace pour nos approvisionnements et entraver les exportations du secteur parapétrolier. Il mobilise environ les 2/3 des crédits pour 1985.

Les recettes du F.S.H. se composent :

- du produit d'une redevance sur les carburants-auto. Les recettes dépendent donc de la consommation de carburant qui connaît actuellement une faible croissance. Son montant évolue peu, 244 millions de francs en 1984, 245 millions de francs en 1985.

Le taux de la redevance qui avait été porté à 1,5 c/l en 1982, a été ramené à 1 c/l depuis le 1er janvier 1984.

- des recettes diverses et accidentelles, constituées essentiellement des reversements effectués par les entreprises bénéficiaires sur les produits issus de la valorisation commerciale des travaux réalisés avec le concours du F.S.H.

Le délai séparant le début d'un programme de recherche de son industrialisation est fréquemment compris entre cinq et dix ans.

Toutefois, les valorisations ont connu depuis deux ans un accroissement très sensible et devraient représenter en 1985 près du quart du total des recettes, 78 millions de francs contre 66 millions de francs en 1984.

CHAPITRE III

LES COMPTES D'AVANCES

Les comptes d'avances du Trésor décrivent les avances, consenties dans la limite des crédits ouverts à cet effet, pour une durée maximum de deux ans (ou quatre ans en cas de renouvellement). Arrivée à son terme maximum, toute avance doit être remboursée ou être consolidée sous forme de prêts du Trésor, et transportée à un compte de prêts. Si l'une ou l'autre solution apparaît impraticable, la perte est inscrite aux résultats de l'année dans la loi de règlement. Ces avances bénéficient aux divers correspondants du Trésor.

I. LE COMPTE D'AVANCES AUX DEPARTEMENTS SUR LE PRODUIT DE LA TAXE DIFFERENTIELLE SUR LES VEHICULES A MOTEUR ET DE LA TAXE SPECIALE SUR LES VOITURES PARTICULIERES D'UNE PUISSANCE FISCALE SUPERIEURE A 16 CV

Compte 903-52

La base de référence pour le calcul des avances est représentée par le produit des taxes en question encaissé au cours de la période d'imposition précédente.

C'est ainsi que, pour le calcul des avances à verser en 1984, la base de référence est égale, dans chaque département, au total des encaissements effectués du 1er décembre 1982 au 30 novembre 1983, sans qu'il y ait lieu d'opérer de distinction en fonction de la période d'imposition à laquelle se rattachent ces encaissements.

L'avance mensuelle est égale au douzième de la base de référence déterminée ci-dessus. Aucune avance n'est versée en décembre.

Le montant des recettes encaissées du 1er janvier au 31 décembre d'une année au titre des taxes en question, quelle que soit leur année d'origine, par les Receveurs des Impôts et les Régisseurs de Recettes, est imputé par les Trésoriers-Payeurs-Généraux, après centralisation mensuelle, au crédit du compte d'avances.

Conformément aux dispositions du 5ème alinéa de l'article 25 de la loi de finances pour 1984, les attributions d'avances ne peuvent avoir pour effet de porter les versements effectués pendant l'année civile à un montant supérieur au produit réel des taxes encaissées au cours de cette même année, la régularisation étant effectuée d'office.

Il en résulte qu'au 31 décembre de chaque année (période complémentaire comprise), le compte d'avance présente un solde nul.

A la date du 31 juillet 1984, il avait été versé la somme de 3.973 millions de francs.

La prévision retenue dans le projet de loi de finances pour 1985 est de 7.900 millions de francs (contre 7.200 millions de francs pour 1984).

II. LE COMPTE « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX DEPARTEMENTS, COMMUNES ET DIVERS ORGANISMES

Compte 903-54

Afin d'assurer une alimentation régulière de la trésorerie des collectivités locales, l'Etat leur verse par « douzièmes » le produit des taxes et impositions directes locales perçues par voie de rôle nominatif, qui pour l'essentiel est recouvré dans le dernier mois de l'année.

Les avances ainsi consenties prennent la forme d'attributions mensuelles dont le montant est égal au douzième du montant du produit voté des impôts locaux.

Le compte spécial du Trésor (903-54) enregistre :

- *en dépenses* : le montant des avances faites par l'Etat, c'est-à-dire, en principe le montant intégral des impositions figurant au budget des collectivités locales pour l'année considérée ;

- *en recettes* : le montant des encaissements constatés par l'Etat au titre :

- des impositions dont l'avance est faite au cours de l'année considérée (impositions de l'année courante) ;

- des recettes à recouvrer sur impositions dont l'avance a été faite antérieurement (impositions de l'année précédente et des années antérieures) ;

- des dégrèvements et non-valeurs qui donnent lieu en contrepartie à une écriture comptable de régularisation au chapitre 15-01 du budget des Charges Communes.

L'évolution récente de ces opérations est retracée dans le tableau ci-après.

EVOLUTION DES OPERATIONS DU COMPTE D'AVANCES

(en millions de francs)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Dépenses	44.777	52.758	61.813	71.974	84.496	100.540	118.399
Recettes	45.226	51.698	59.709	71.372	81.471	96.172	114.178
Solde	+ 449	- 1.060	- 2.104	- 602	- 3.025	- 4.368	- 4.221

On constate :

– une progression très rapide des dépenses qui met en évidence le rythme très soutenu de l'augmentation du produit voté des impôts locaux : sur la période considérée le taux de progression annuel est compris entre 13,5 % et 18,9 % ;

– l'existence d'un solde annuel négatif depuis 1978 dont la part dans le solde d'exécution de la loi de finances varie entre 2,0 % et 5,6 %.

PART DU SOLDE DU COMPTE D'AVANCES DANS LE SOLDE DE LA LOI DE FINANCES

Année	Solde de la loi de finances (1)	Solde du compte d'avances	Part du solde du compte d'avance (en pourcentage)
1978	— 34.310	— 1.060	3,1
1979	— 37.572	— 2.104	5,6
1980	— 30.302	— 602	2,0
1981	— 80.885	— 3.025	3,7
1982	— 98.954	— 4.368	4,4
1983	— 129.614	— 4.221	3,2

La charge nette négative du compte d'avance tient, pour l'essentiel (2), à un effet de recouvrement lié au taux de recouvrement des impositions au titre des rôles émis l'année courante, l'année précédente et les années antérieures.

(1) Solde d'exécution (hors F.M.I. et hors F.S.C. Fonds de stabilisation des changes).

(2) A cet effet de recouvrement peut s'ajouter un effet d'avance lié au rythme des émissions : les avances inscrites au débit du compte correspondant aux budgets locaux votés alors que les rôles émis tout au long de l'année portent sur des impositions dues au titre de plusieurs exercices.

Il faut dénoncer, comme la Cour des Comptes le fait depuis 1981, le caractère irréaliste de la présentation de ce compte dont la charge nette prévisionnelle est toujours présentée comme nulle, alors que les résultats, depuis 1978, sont toujours déficitaires.

Il y a là un manque de sincérité dans la présentation du compte tout à fait répréhensible au moment même où le Gouvernement argue de son déficit chronique pour demander un prélèvement de 2 % sur les avances.

Il est possible par des méthodes statistiques, reposant sur l'extrapolation des séries passées, d'évaluer le taux d'apurement des rôles d'impositions locales de l'année courante et des années précédentes.

Certes, le montant débiteur peut être considéré à certains égards comme le « déficit budgétaire d'exécution des collectivités locales », non couvert par emprunt, et qu'il convient de réduire.

Il ne faut pas néanmoins grossir le problème. En 1982, ce déficit ne représentait que 4,4 % du solde de la loi de finances. Par rapport aux dépenses des collectivités locales (300 milliards) il ne représentait que 1,5 %, et par rapport au PIB de la France que 0,01 %. Puisse l'Etat, qui finançait cette année 1982 plus de 50 % du découvert par des moyens monétaires, réaliser de telles performances.

Aussi est-il indispensable, que soit étudié dans toutes ses implications, le phénomène du découvert du compte avant que le Gouvernement impose par voie autoritaire un prélèvement sur les avances.

CHAPITRE IV

LES COMPTES DE PRETS

LE F.D.E.S.

Les comptes de prêts ont pris une place croissante dans l'ensemble des comptes spéciaux, avec le développement des interventions économiques du Trésor, dans le cadre notamment du Fonds de développement économique et social. Juridiquement, le compte du F.D.E.S. est demeuré un simple compte d'affectation spéciale jusqu'en 1959. La réforme mise en oeuvre par la loi de finances pour 1960 en a fait un véritable compte de prêts retraçant en dépenses les prêts nouveaux, en recettes, les remboursements de prêts antérieurs.

Parmi ces comptes, le plus notable a toujours été le **Fonds de Développement Economique et Social**. Cette qualité tient – ou plutôt tenait, car comme on le verra cela appartient au passé – à l'importance des sommes qui transitaient par l'intermédiaire de ce compte. Elle est également due au rôle très important que ce compte a joué dans la croissance économique que notre pays a connu depuis plus de trente ans.

Or ce compte a connu, depuis trois ans, des modifications telles que son rôle est aujourd'hui bien réduit en même temps qu'il est une excellente illustration des opérations de débudgétisation dont la liste d'exemples ne cesse de s'allonger.

Pour 1985, les crédits de dépenses s'élèvent à 1.045 millions de francs contre 900 millions de francs en 1984.

Quant aux évaluations de recettes, celles-ci progressent de 220,27 % par rapport à l'année précédente, en s'élevant à 5.925 millions de francs contre 1.850 millions de francs en 1984.

Ainsi pour la troisième année consécutive, les remboursements au F.D.E.S. vont excéder les prêts, montrant ainsi le « dégonflement » du F.D.E.S.

Depuis 1981, les dotations annuelles du F.D.E.S. Industrie (en milliers de francs) ont été les suivantes :

Années	Loi de Finances Initiale	Loi de Finances Rectificative ou arrêtés d'annulation	Total : crédits ouverts y/c reports
1981	1 500 000	5 292 000	12 546 568
1982	7 000 000	- 2 982 400	7 309 147
1983	700 000		3 166 632
1984	900 000		1 801 950

Pour 1985, la dotation totale F.D.E.S. inscrite dans le projet de loi de finances est de 1.045 millions de francs. Elle se répartit ainsi : 535 MF pour les interventions du CIRI et 510 MF pour celles de la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE).

La diminution importante constatée en 1983 et 1984 traduit les effets de la « débudgétisation » des opérations de prêts de l'Etat à l'industrie.

En effet, jusqu'en 1982, les prêts du F.D.E.S. étaient consentis sur ressources budgétaires, aux risques du Trésor ; depuis cette époque, l'essentiel de la charge financière a été transféré aux établissements de prêt à long terme (1) qui, pour ces opérations, agissent comme mandataires de l'Etat : sur décision ministérielle, ils consentent aux entreprises des prêts participatifs ou ordinaires, financés sur les ressources qu'ils collectent par eux-mêmes.

Le principal des prêts consentis n'apparaît donc plus en loi de finances. Seules restent supportées par le budget de l'Etat les charges définitives de bonification d'intérêt et, éventuellement de mise en jeu de la garantie, lorsqu'il se produit un sinistre sur le prêt consenti selon cette procédure.

Toutefois, les prêts consentis à des entreprises dont le plan de redressement ou le programme d'investissements a fait l'objet d'un examen par le Comité Interministériel de Restructuration Industrielle restent imputés sur la ligne budgétaire F.D.E.S.

(1) Crédit National, CEPME, SDR, Caisse Centrale de Crédit Coopératif

En résumé, la participation du Trésor au financement de l'équipement du pays a diminué considérablement. Si l'on excepte les quelques dotations budgétaires qui demeurent inscrites aux différents comptes de prêts, **le rôle du Trésor se limite de plus en plus au seul financement du découvert budgétaire.** Sa participation au financement de l'équipement du pays ne s'exerce désormais plus que par la bonification des intérêts sur les emprunts que contractent les différents organismes et entreprises qui percevaient, autrefois, des prêts de la part du Trésor, et encore cette bonification semble-t-elle, aujourd'hui remise en question.

DISPOSITIONS SPECIALES

ARTICLES RATTACHES

Article 45

Comptes d'affectation spéciale - Opérations définitives. – Services votés.

Texte de l'article.- Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1985, au titre des services votés des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, est fixé à la somme de **10.910.019.019 F**.

Votre Commission vous propose l'**adoption** du présent article.

Article 46

Comptes d'affectation spéciale - Opérations définitives. Mesures nouvelles

Texte de l'article.- I. Il est ouvert aux ministres, pour 1985, au titre des mesures nouvelles des opérations définitives des dépenses civiles en capital des comptes d'affectation spéciale, des autorisations de programme s'élevant à la somme de **1.202.510.000 F**.

II. Il est ouvert aux ministres, pour 1984, au titre des mesures nouvelles des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, des crédits de paiement s'élevant à la somme totale de **490.361.000 F** ainsi répartie :

– dépenses ordinaires civiles	46.755.000 F
– dépenses civiles en capital	395.606.000 F
– dépenses ordinaires militaires	35.000.000 F
– dépenses militaires en capital	13.000.000 F
Total	490.361.000 F.

Votre Commission vous propose l'**adoption** du présent article.

Article 47**Comptes retraçant des opérations à caractère temporaire.
Services votés.**

Texte de l'article.- I. Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1985, au titre des services votés des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale, est fixé à la somme de 234.000.000 F.

II. Le montant des découverts applicables, en 1985, aux services votés des comptes de commerce, est fixé à 1.290.000.000 F.

III. Le montant des découverts applicables, en 1985, aux services votés des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers, est fixé à 4.538.000.000 F.

IV. Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1985, au titre des services votés des comptes d'avances du Trésor, est fixé à la somme de 155.590.000.000 F.

V. Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1985, au titre des services votés des comptes de prêts, est fixé à la somme de 1.045.000.000 F.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 48**Comptes d'affectation spéciale.
Opérations à caractère temporaire. – Mesures nouvelles.**

Texte de l'article.- Il est ouvert aux ministres, pour 1985, au titre des mesures nouvelles des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale, des autorisations de programme et des crédits de paiement s'élevant respectivement à 198.000.000 F et à 42.500.000 F.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 49

Comptes de commerce. – Mesures nouvelles

Texte de l'article.- Il est ouvert aux ministres, pour 1985, au titre des mesures nouvelles des comptes de commerce, des autorisations de programme s'élevant à la somme de 100.000.000 F.

Votre Commission vous propose l'adoption du présent article.

Article 50

Clôture d'un compte de règlement avec les gouvernements étrangers

Texte de l'article.- Le compte spécial du Trésor n° 905-57 « Assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et de pays », ouvert par l'article 67 de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964, est clos à la date du 31 décembre 1984.

Commentaires.- N'ayant pas été ratifié par le parlement britannique, le protocole européen du 23 novembre 1970 qui prévoyait une assistance financière à la Turquie en complément de celle prévue par le précédent accord du 12 septembre 1963, n'est pas entré en vigueur et est devenu caduc.

Par ailleurs, la Communauté économique européenne va, à compter de 1985, prendre directement en charge les opérations de l'assistance susvisée.

De ce fait, le compte spécial « Assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'accord d'association entre la Communauté européenne et ce pays » n'aura plus de raison d'être, et il est en conséquence proposé de la clore à la date du 31 décembre 1984.

Votre Commission vous propose l'adoption du présent article.

Article 51

Comptes d'avances. – Mesures nouvelles

Texte de l'article.- Il est ouvert au ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, pour 1985, au titre des mesures nouvelles des comptes d'avances du Trésor, des crédits de paiement s'élevant à la somme de **290.500.000 F**.

Votre Commission vous propose l'**adoption** du présent article.

Article 52

Comptes de prêts. – Mesures nouvelles

Texte de l'article.- I. Il est ouvert aux ministres, pour 1985, au titre des mesures nouvelles des comptes de prêts, des crédits de paiement s'élevant à la somme de **6.400.000.000 F**, applicables aux prêts divers de l'Etat.

Votre Commission vous propose l'**adoption** du présent article.

Article 53

Clôture d'un compte de prêts

Texte de l'article.- Le compte spécial du Trésor n° 903-04 « Prêts aux organismes d'habitation à loyer modéré » ouvert par l'article 86 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 est clos à la date du 31 décembre 1984.

Votre Commission vous propose l'**adoption** du présent article.

Article 54

Ouverture et clôture de comptes spéciaux relatifs à des opérations militaires

Texte de l'article.- Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte de commerce intitulé « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ».

Ce compte, géré par le ministre chargé de la Défense, enregistre à compter du 1er janvier 1986 :

1° en recettes, les cessions de produits pétroliers et les revenus de l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz ;

2° en dépenses, l'achat des produits pétroliers, le remboursement au budget de la Défense des frais engagés pour des cessions à des gouvernements étrangers, et les charges d'exploitation de l'oléoduc Donges Metz. Les combustibles de soute de la Marine nationale ne sont pas compris dans ce compte.

Le compte reprendra en balance d'entrée le solde du budget annexe des Essences ainsi que le solde des opérations concernant l'oléoduc Donges-Metz dans les comptes : « Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire » (902-03) et « Contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses militaires » (905-00).

Sont clos à compter du 31 décembre 1985 :

1° le compte d'affectation spéciale n° 902-03 : « Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire » créé par l'article 22 de la loi n° 50-1615 du 31 décembre 1950 modifié ;

2° le compte de règlement avec les gouvernements étrangers n° 905-00 : « Contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses militaires » créé par le même texte.

Cet article a pour objet d'ouvrir un compte de commerce intitulé « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » et de clore, au 31 décembre 1985, deux comptes spéciaux du Trésor : le compte d'affectation spéciale « Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire » et le compte de règlement avec les gouvernements étrangers « Contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses militaires ».

**1° La création du compte de commerce
« Approvisionnement des armées en produits pétroliers »**

Ce compte de commerce se substitue, à compter du 1er janvier 1986, au budget annexe du Service des Essences des Armées. On rappellera simplement, ici, que ce service a pour fonction d'acquérir des carburants en passant des marchés, généralement pour une durée de 3 à 5 ans, avec diverses compagnies pétrolières, pour les céder ensuite aux Armées en prélevant une marge couvrant ses frais de fonctionnement et d'investissement. L'acquisition des carburants représente 87 % des dépenses du Service des essences et leur vente 98 % de ses recettes.

Le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » retracera également les opérations relatives à l'oléoduc Donges-Metz.

**2° La clôture de deux comptes spéciaux
relatifs à des opérations militaires**

Le compte d'affectation spéciale n° 902-03 « Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire », ouvert par l'article 22 de la loi de finances n° 50 1615 du 31 décembre 1950, devait permettre de financer les dépenses résultant, après signature des accords militaires franco-américains, de l'établissement d'une ligne de communication à travers la France, de la construction d'aérodromes au Maroc ainsi que l'amélioration de certaines installations portuaires.

Le champ d'intervention de ce compte d'affectation spéciale a été étendu par l'article 90 de la loi de finances pour 1978. Actuellement, les dépenses financées par ce compte comprennent :

- les dépenses liées à la liquidation de la situation créée par les décisions gouvernementales de mars 1961 relatives au retrait de la France de l'O.T.A.N. et au départ des forces alliées ;

- les dépenses découlant de l'application d'accords intergouvernementaux tels que ceux de 1967 et 1968 concernant l'exploitation, le gardiennage et l'entretien des installations du système d'oléoduc américain Donges-Metz ;

- les dépenses découlant de conventions particulières, le plus souvent de durée limitée, mais répétitives, à l'occasion de manoeuvres ou expérimentations dans les camps et centres militaires français.

Ce compte d'affectation spéciale est couplé avec le compte de règlement avec les gouvernements étrangers n° 905-00 « Contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses d'intérêt militaire » qui est alimenté par les remboursements et les règlements des pays étrangers en francs français résultant de la cession de devises.

A compter du 1er janvier 1986, les opérations autres que celles relatives à l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz seront imputées directement au budget de la Défense.

Votre Commission vous propose l'adoption du présent article.

La Commission des Finances a examiné les Comptes spéciaux du Trésor dans sa séance du 8 novembre 1984 sur le rapport de **M. Christian Poncelet**, rapporteur spécial.

Elle a décidé de proposer au Sénat **d'adopter** les crédits des Comptes spéciaux du Trésor ainsi que les articles 45 à 54 de la deuxième partie du projet de loi de finances qui leur sont rattachés.