

N° 428

—  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1996.

**RAPPORT**

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant règlement définitif du budget de 1994,*

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur

*Rapporteur général.*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régault, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2453, 2818, 2820 et T.A. 545.

Sénat : 404 (1995-1996).

---

Lois de règlement.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS.....	5
CHAPITRE PREMIER - LA REPRISE DE 1994 : UNE SATISFACTION MITIGÉE.....	7
I. UNE REPRISE CONTRASTÉE.....	7
A. UNE CROISSANCE SOUTENUE .....	7
B. UNE CROISSANCE TIRÉE PAR LA RECONSTITUTION DES STOCKS.....	9
II. REGARDS SUR LES ERREURS DE PRÉVISION.....	10
A. L'ACCROISSEMENT DES ÉCARTS ENTRE PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS.....	10
B. LES CONSÉQUENCES DES ERREURS DE PRÉVISION SUR LES FINANCES PUBLIQUES .....	12
CHAPITRE II - DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÉGLEMENT.....	13
I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1994.....	13
A. LE CADRE DE LA LOI QUINQUENNALE DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES.....	13
B. L'ÉQUILIBRE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	14
II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 29 DÉCEMBRE 1994.....	16
A. LA RATIFICATION DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES DE CRÉDITS.....	16
1. <i>Le décret d'avances du 30 mars 1994</i> .....	17
2. <i>Le décret d'avances du 29 septembre 1994</i> .....	17
B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DU COLLECTIF.....	17
1. <i>Les réévaluations de recettes</i> .....	17
2. <i>Les ouvertures de crédits</i> .....	18
III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE.....	18
A. LES REPORTS DE CRÉDITS.....	19
B. LES FONDS DE CONCOURS.....	19
IV. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS CONTENUS DANS LA LOI DE RÉGLEMENT.....	19

<b>CHAPITRE III - L'ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES</b> .....	21
<b>I. DES RECETTES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS</b> .....	21
A. LES RECETTES FISCALES .....	21
B. LES RECETTES NON FISCALES .....	24
C. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES .....	27
D. LES FONDS DE CONCOURS .....	29
<b>II. DES DÉPENSES ENCORE PRÉOCCUPANTES</b> .....	30
A. LE BUDGET GÉNÉRAL .....	30
1. Les dépenses du titre I .....	31
2. Les dépenses de fonctionnement .....	33
3. Les dépenses d'intervention .....	34
4. Les dépenses en capital .....	35
B. LES BUDGETS ANNEXES .....	36
C. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR .....	36
1. Un dégonflement du volume des opérations .....	36
2. Un creusement de la charge nette des comptes spéciaux .....	37
<b>III. LE SOLDE D'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1994</b> .....	37

\*

\*        \*

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	41
<i>Article Premier - Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1994</i> .....	43
<i>Article 2 - Recettes du budget général</i> .....	44
<i>Article 3 - Dépenses ordinaires civiles du budget général</i> .....	45
<i>Article 4 - Dépenses civiles en capital du budget général</i> .....	47
<i>Article 5 - Dépenses ordinaires militaires du budget général</i> .....	48
<i>Article 6 - Dépenses militaires en capital du budget général</i> .....	49
<i>Article 7 - Résultat du budget général de 1994</i> .....	50
<i>Article 8 - Résultats des budgets annexes</i> .....	51
<i>Article 9 - Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1994</i> .....	52
<i>Article 10 - Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat</i> .....	54
<i>Article 11 - Pertes sur devises démonétisées</i> .....	57
<i>Article 12 - Apurement des concours non rémunérés de la Banque de France</i> .....	58
<i>Article 13 - Apurement d'opérations consécutif à la liquidation de la Caisse nationale de l'énergie</i> .....	60
<i>Article 14 - Abandon de créances détenues sur le Mali et sur le Burkina Faso</i> .....	61

<i>Article 15 - Apurement de la créance consentie à la Compagnie des potasses du Congo</i> .....	62
<i>Article 16 - Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait</i> .....	63
<i>Article 17 - Transport aux découverts du Trésor</i> .....	68
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	71
<b>I. Audition de M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes</b> .....	71
<b>2. Examen du projet de loi</b> .....	76
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	79
<b>RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES</b> .....	89
<b>Question n° 1 : Comptabilisation des dépenses d'investissement</b> .....	91
<b>Question n° 2 : Relations financières entre l'Etat et le régime général de sécurité sociale</b> .....	97
<b>Question n° 3 : Rattachement des recettes et des dépenses</b> .....	105
<b>Question n° 4 : Appréciation des critères de convergence</b> .....	110
<b>Question n° 5 : Monographie "logement"</b> .....	113
<b>Question n° 6 : Monographie "agriculture"</b> .....	121
<b>Question n° 7 : Monographie "services financiers"</b> .....	124
<b>Question n° 8 : Subventions de fonctionnement</b> .....	127



## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'année 1993 avait vu s'amorcer la lutte contre la dérive du déficit budgétaire.

L'exercice 1994 peut être considéré comme la première étape de la réduction programmée du déficit, dans le cadre de la loi du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques.

La croissance se révélant plus forte que prévu (chapitre premier), le collectif de fin d'année a toutefois affecté les plus-values de recettes à la couverture de dépenses jugées indispensables (chapitre II). Au total, si le déficit a pu être maîtrisé, la progression des charges a été freinée, mais non encore maîtrisée, et ce alors que, pour la dernière fois, des recettes de privatisation étaient affectées au budget général (chapitre III).

1994 s'est donc révélée être une nouvelle étape préparatoire aux ruptures nécessaires à la réduction des déficits publics.



## CHAPITRE PREMIER

### LA REPRISE DE 1994 : UNE SATISFACTION MITIGEE

#### I. UNE REPRISE CONTRASTEE

##### A. UNE CROISSANCE SOUTENUE

Le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 1994 évaluait la croissance du PIB à 1,4 % pour l'année budgétaire.

In fine, l'accroissement du PIB s'est élevé à 2,6 %. Les prévisions ont donc été déjouées à la hausse.

Elles étaient tributaires du climat économique qui prévalait au moment de leur confection, c'est-à-dire de la récession qui a caractérisé l'année 1993 (premier semestre).

#### La récession de 1993

En 1993, la récession est provenue principalement de deux mécanismes :

- un net repli de l'investissement en général et de l'investissement des entreprises en particulier, celui-ci exerçant un effet dépressif sur l'activité de l'ordre de 0,7 point ;
- les variations de stocks, la politique de déstockage des entreprises ayant à elle seule conduit à une décroissance du PIB de l'ordre de 2 %.

Seules deux variables ont pu soutenir l'activité en 1993 :

- la demande des administrations publiques à hauteur de 0,6 % ;
- le commerce extérieur pour 0,8 % grâce davantage au repli des importations + 0,9 % du PIB- qu'à l'évolution des exportations - 0,1 % du PIB.

**Le gouvernement prévoyait pour 1994 une reprise progressive.** Celle-ci devait bénéficier d'un environnement monétaire assoupli et provenir d'une inflexion du comportement des agents économiques. Le redressement du taux de marge des entreprises devait les inciter à investir, les ménages devaient réduire leur effort d'épargne et allouer davantage leur revenu à la consommation.

**Équilibre du PIB en volume  
(Prévisions pour 1994)**

*(en moyenne annuelle en %)*

	<b>Taux de croissance annuel 1994</b>
<b>Demande intérieure totale</b>	1,2
<b>Demande intérieure hors stocks</b>	1,0
dont :	
- consommation des ménages	0,7
- consommation des administrations	1,4
<b>FBCF</b>	1,5
dont :	
- entreprises	0,8
- Ménages hors EI	0,8
<b>Commerce extérieur</b>	
Exportations	4,6
Importations	4,2
<b>PIB</b>	1,4

Le tableau qui précède décrit le scénario de reprise qui était anticipé.

Le tableau qui suit décrit le scénario de reprise tel qu'il s'est déroulé.

**Équilibre du PIB en volume**

*(en milliards de francs aux prix de 1980 et en % en variation)*

	<b>1994</b>
<b>Produit intérieur brut</b>	3.667,0
<i>en %</i>	2,8
<b>Importations</b>	1.034,4
<i>en %</i>	6,7
<b>Total des ressources</b>	4.701,4
<i>en %</i>	3,6
<b>Consommation finale des ménages</b>	2.211,5
<i>en %</i>	1,4
<b>Consommation finale des administrations</b>	720,1
<i>en %</i>	1,1
<b>FBCF totale</b>	741,9
<i>en %</i>	1,3
<b>Exportations</b>	1.023,0
<i>en %</i>	6,0
<b>Variations de stocks</b>	4,9
<b>Total des emplois</b>	4.701,4
<i>en %</i>	3,6

**Le redémarrage économique a été beaucoup plus dynamique qu'escompté.** La croissance a été deux fois plus rapide que prévu, ce qui témoigne de la très forte volatilité de la conjoncture française qui ne s'est pas démentie depuis lors.

### **B. UNE CROISSANCE TIRÉE PAR LA RECONSTITUTION DES STOCKS**

Mais, en même temps que ce constat peut être dressé, un autre constat également vrai démontre **une certaine inertie des composantes les plus fondamentales de la croissance.** Car, s'il est exact que chacun des déterminants de la croissance a progressé davantage que prévu, il est remarquable d'observer que **l'essentiel de la croissance est venu en 1994 des variations des stocks des entreprises.**

On peut évoquer, à ce propos, le déroulement d'un cycle de stocks, puisqu'après avoir exercé une forte contribution à la récession de 1993 en 1994, leur contribution à la croissance s'est élevée à 1,7 point (sur 2,8 points réalisés).

**En contrepartie, l'investissement des entreprises ou la consommation des ménages, à un moindre titre, n'ont pas pris toute la part attendue d'eux à la reprise de l'activité.**

Ni le comportement des entreprises, dont la politique d'investissement n'a pas été dynamisée par l'amélioration de leurs capacités financières ou la détente des taux d'intérêt, ni celui des ménages dont le taux d'épargne s'est replié moins que prévu, n'ont pu constituer, en 1994, le socle d'une croissance solide.

De ce fait, en même temps qu'elle a témoigné de l'accroissement de la réactivité de l'économie française, l'année 1994 a également démontré une certaine inertie des éléments lourds qui en commandent le dynamisme.

Néanmoins, l'amélioration de l'activité économique enregistrée en 1994 a permis à l'économie française de récupérer une part de l'écart entre sa production effective et sa production potentielle qui s'était creusé dans la période de récession.

Cependant, compte tenu de ce dernier phénomène, la croissance réalisée en 1994 n'a permis de regagner qu'un peu moins du dixième de cet écart.

*Apprécier la production potentielle dans une économie n'est pas simplement un luxe de prévisionniste, mais permet de disposer d'un indicateur avancé de l'évolution de grandes variables -salaires, prix, croissance- et de porter un diagnostic sur les problèmes auxquels une économie est confrontée : croissance prévisible du revenu, degré de flexibilité des facteurs de production, compétitivité extérieure...*

*L'estimation du taux de croissance potentiel est, depuis Malthus, un vieux problème de la science économique, mais il prend une acuité particulière dans une économie de sous-emploi durable.*

*La croissance potentielle est, en première analyse, celle qui résulterait d'un plein emploi des facteurs de production corrigé par la prise en compte des gains de productivité, mais, compte tenu des rigidités structurelles ou des tensions sur les prix des facteurs qu'occasionnerait ledit plein emploi, le taux de croissance durable est, malheureusement, inférieur à celui qui en résulterait.*

*Le consensus -l'opinion moyenne des experts- établit le taux de croissance potentielle de l'économie française à 2,5 %*

*La croissance réalisée en 1994 -2,69 %- est ainsi légèrement supérieure au rythme de la croissance potentielle.*

## II. REGARDS SUR LES ERREURS DE PREVISION

### A. L'ACCROISSEMENT DES ÉCARTS ENTRE PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS

	Prévisions				Réalizations			
	1992	1993	1994	1995	1992	1993	1994	1995
Croissance du PIB	2,9	2,6	1,4	3,1	1	- 1,3	2,6	2,1

Le tableau précédent comporte les données permettant d'évaluer les erreurs des prévisions économiques associées aux projets de loi de finances entre 1992 et 1995<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Les chiffres des "réalisations" sont issus des travaux des comptables nationaux. Le choix ainsi fait vise à l'efficacité. Il ne doit pas dissimuler que les comptes définitifs ne sont connus qu'avec quatre années de retard par rapport à la situation décrite.

Le tableau suivant présente les mêmes données pour les vingt dernières années.

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
PIB PLF	4,2	4,7	4,6	4,3	3,6	2,6	1,6	3,1	2,0	1,0
PIB réalisé	- 0,9	4,5	3,6	3,4	3,3	1,4	1,2	2,5	0,8	1,5

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB PLF	1,8	2,4	3,2	2,5	3,3	3,6	3,4	2,9	2,6	1,4	3,1
PIB réalisé	1,8	2,4	2,2	4,3	3,9	2,4	0,8	1,0	- 1,3	2,6	2,1

**Une première observation** s'impose : aucune prévision associée aux différentes lois de finances des quatre dernières années n'a approché de moins de 1 point la croissance réalisée.

**Deuxième observation** : les erreurs de prévision se manifestent par des écarts dans les deux sens soit que la croissance prévue se révèle moins forte que celle réalisée, soit que le phénomène inverse se produise.

**Troisième observation** : les erreurs de prévision les plus amples concernent les périodes de retournement conjoncturel. Ainsi, l'écart le plus important s'est produit en 1993, année de récession et il est suivi en importance par un autre écart en 1994 de sens contraire qui a coïncidé avec la reprise économique cette année là.

La littérature sur les prévisions économiques n'est guère abondante mais des travaux récents<sup>1</sup> témoignent d'un intérêt renouvelé et permettent d'émettre quelques observations non négligeables.<sup>2</sup>

Le choix de se référer aux prévisions du gouvernement pour construire le tableau ci-dessus, n'implique pas un monopole gouvernemental de l'erreur : **le consensus ne garantit pas contre des erreurs importantes si bien que la recherche d'une vraie pluralité des prévisions demeure un objectif à atteindre.** Cette remarque est à l'évidence compatible avec un renforcement des moyens de prévision du Parlement qui constitue un pôle

<sup>1</sup> Jacky Fayolle : *Les erreurs de la prévision conjoncturelle. Lettre de l'OFCE*

<sup>2</sup> Karine Bouthivillain et Alexandre Mathis. *Prévisions : mesures, erreurs et principaux résultats. Economie et statistique n° 285-286.*

naturel susceptible d'atténuer les effets de mimétisme des prévisions de l'exécutif.

### **B. LES CONSÉQUENCES DES ERREURS DE PRÉVISION SUR LES FINANCES PUBLIQUES**

La nature des erreurs évolue au cours du temps. La séquence traditionnelle "sous-estimation" de la reprise, "sous-estimation" du ralentissement demeure. Mais l'identité des variables en cause change. Si la qualité des prévisions concernant l'investissement est souvent défectueuse, la consommation des ménages devient elle-même difficile à appréhender. Au fond, l'erreur ne porte plus exclusivement sur les variables exogènes -évolution des taux d'intérêt, des taux de change-, elle glisse vers des variables calculées par les modèles (les variables endogènes) et, parmi elles, vers les variables réputées les plus inertes (la consommation).

Ceci suppose une relative incapacité des instruments de modélisation à absorber des évolutions récentes et brutales.

**• Une importante question, non encore résolue, est d'élucider les conséquences des erreurs de prévision en matière de gestion des finances publiques.**

Le rapport de la commission des finances du Sénat à l'occasion du débat d'orientation budgétaire<sup>1</sup> du mois de mai a rappelé quelques unes des conclusions constantes de la commission.

L'illustration qu'il contenait des déconvenues à attendre en matière de finances publiques d'une croissance différente de celle prévue conduisait à ne pas en dramatiser les effets la première année.

Mais, elle conduisait aussi à souhaiter que l'hypothèse d'erreurs de prévision soit mieux anticipée qu'elle ne l'est au service, en particulier, d'une meilleure transparence de l'acte budgétaire au profit du Parlement mais aussi de la gestion financière de l'Etat.

<sup>1</sup> *Le débat d'orientation budgétaire pour 1997 : De la nécessité aux choix par Alain Lambert. Rapporteur général au nom de la commission des finances du Sénat n° 369 1995-1996*

## CHAPITRE II

### DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÉGLEMENT

Premier budget encadré par la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques, la loi de finances initiale pour 1994 prenait place dans un calendrier de réduction programmée du déficit budgétaire ; la loi de finances rectificative quant à elle a permis de respecter cet objectif tout en consacrant une nouvelle progression des dépenses permise par des plus-values de recettes.

#### I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1994

##### *A. LE CADRE DE LA LOI QUINQUENNALE DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES*

La loi du 24 janvier 1994 contenait, dans son rapport annexe, des objectifs chiffrés de réduction du déficit et de progression des dépenses, compte tenu d'une hypothèse d'augmentation des recettes parallèle à la croissance.

Compte tenu de la progression, ralentie mais non enrayée, de la charge nette de la dette résultant de la réduction du déficit budgétaire, les autres charges de l'Etat devaient diminuer à partir de 1995 pour assurer un maintien du total des charges en francs courants.

Pour 1994, la progression affichée des dépenses était de + 1,1 % -s'agissant du total : dépenses définitives du budget général + solde des comptes spéciaux du Trésor.

Evolution pluriannuelle du budget

	1993 LFR	1994 PLF	94/93 en %	1995	95/94 en %	1996	96-95 en %	1997	97/96 en %
Charge nette de la dette	176	185	5,1	193	4,2	198	2,7	201	1,5
<b>Autres charges</b>	<b>1.256</b>	<b>1.263</b>	<b>0,5</b>	<b>1.255</b>	<b>- 0,6</b>	<b>1.250</b>	<b>- 0,4</b>	<b>1.247</b>	<b>- 0,3</b>
Total des dépenses du budget général et des charges des comptes spéciaux du Trésor	1.432	1.448	1,1	1.448	0,0	1.448	0,0	1.448	0,0
Total des recettes nettes	1.114	1.148	3,0	1.181	2,9	1.215	2,8	1.248	2,1
Solde général	- 318	- 300	- 5,6	- 267	- 11,1	- 233	- 12,7	- 200	- 14,2
Solde général / PIB total en %	- 4,5	- 4,1		- 3,5		- 3,0		- 2,5	

Source : rapport annexé à la loi du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques

**B. L'ÉQUILIBRE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE**

La loi de finances initiale pour 1994 faisait apparaître un déficit prévisionnel de 301,36 milliards de francs, résultant d'une évaluation des recettes nettes de l'Etat de 1.147,38 milliards de francs, et d'un plafond de charges de 1.448,74 milliards de francs.

L'augmentation des recettes nettes totales du budget général était évaluée à 33,7 milliards de francs par rapport au montant inscrit dans le collectif du printemps de 1993, soit une augmentation de 3 %.

Cette prévision résultait tout d'abord de l'effet attendu de la reprise économique -estimée à + 3,5 %- mais aussi d'effets de structure : en effet en 1993, le produit fiscal avait été diminué par la modification des règles de recouvrement de la TVA et par la suppression du décalage d'un mois en matière de TVA. Les recettes nettes progressaient ainsi de 30,6 milliards de francs, phénomène résultant :

- d'une progression des recettes fiscales nettes de 16,18 milliards de francs, liée pour l'essentiel à l'augmentation attendue du produit de l'impôt sur les sociétés ;

- d'une progression de 10,3 milliards de francs des recettes non fiscales -comme le souligne la Cour des comptes, "ce sont environ 9,1 milliards de francs de recettes se rattachant à l'année 1993 qui ont été

encaissées en 1994 et constatées au budget de l'année". Il en a été ainsi du dividende 1993 de la Banque de France, représentant 4,54 milliards de francs, ainsi que d'un versement de 4,8 milliards de francs en provenance du Fonds de réserve du financement du logement ;

- d'une diminution des prélèvements sur recettes, portant essentiellement sur le prélèvement européen : - 5 milliards de francs, et justifiée par la bonne tenue du franc.

La progression des charges de l'Etat (au sens de la loi quinquennale : charges à caractère définitif du budget général + solde des opérations des comptes spéciaux du Trésor) était évaluée à + 1,2 %, résultant :

- d'une progression de 5 % de la charge de la dette ;
- d'une augmentation de + 3,9 % des dépenses de fonctionnement ;
- d'une diminution de 0,3 % des dépenses d'intervention ;
- d'une réduction de 10,5 % des dépenses en capital.

**Equilibre de la loi de finances**

(En milliards de francs)

Charges à caractère définitif	1994	Ecart 1994/1993
Dette publique (nette)	193,147	+ 9,216
Fonctionnement (titres II et III)	498,310	+ 18,875
Interventions (titre IV)	406,420	- 1,314
Equipement civil (titres V et VI)	89,111	- 10,478
Défense	242,558	- 3,118
Total des charges à caractère définitif du budget général (A)	1.429,546	+ 19,417
Solde des opérations des comptes spéciaux du Trésor (B)	19,194	2,356
Total des charges de l'état A + B	1.448,740	17,061
Recettes nettes totales	1.147,378	+ 33,276
Solde de la loi de finances	- 301,362	- 16,215

## II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 29 DÉCEMBRE 1994

Le profil de la loi de finances rectificative était déterminé par l'amélioration de la situation économique par rapport aux prévisions associées au budget de 1994.

Comme le soulignait l'exposé des motifs : *"Cette évolution économique favorable -premier signe de retournement de la conjoncture depuis 1991 initié grâce aux mesures décidées par le gouvernement- a un impact favorable sur l'évolution des recettes qui permettent, dans le cadre de ce collectif, de renforcer les moyens consacrés à la lutte pour l'emploi et contre l'exclusion sociale et professionnelle"*.

### A. LA RATIFICATION DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES DE CRÉDITS

#### 1. Le décret d'avances du 30 mars 1994

Le décret d'avances du 30 mars 1994 a ouvert un crédit de 1.509,8 millions de francs en dépenses ordinaires, une autorisation de programme de 1.095 millions de francs, et un crédit de paiement de 708 millions de francs en dépenses en capital. Ces crédits ont été intégralement gagés par un arrêté d'annulation du même jour qui a porté sur 2.217,8 millions de francs en crédits de paiement (et 198,09 millions de francs en autorisations de programme).

#### Les principales dépenses portaient sur :

- le financement de la prime à la reprise des véhicules automobiles de plus de dix ans (560 millions de francs) ;
- les travaux de sécurité dans les écoles (300 millions de francs) ;
- le lancement de la chaîne du savoir (250 millions de francs) ;
- les allègements de charges sociales du secteur des pêches maritimes (217,5 millions de francs).

## 2. Le décret d'avances du 29 septembre 1994

Le décret d'avances du 29 septembre 1994 a ouvert un crédit de 4.769,570 millions de francs en dépenses ordinaires, de 257,290 millions de francs en dépenses en capital (et 207,290 millions de francs en autorisations de programme).

En contrepartie, un arrêté du 29 septembre 1994 a annulé 5.027 millions de francs de crédits.

Les principales ouvertures de crédits ont concerné :

- les mesures pour l'emploi (1.370 millions de francs) ;
- le surcoût des opérations extérieures (1.300 millions de francs) ;
- la prime à la reprise des véhicules automobiles de plus de dix ans (1.100 millions de francs).

### **B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DU COLLECTIF**

#### 1. Les réévaluations de recettes

L'estimation des recettes a été réévaluée de 31,78 milliards de francs (30,6 milliards de francs hors recettes d'ordre).

Cette réévaluation résultait :

- **d'une plus-value de 16,2 milliards de francs des recettes fiscales nettes**, due pour l'essentiel à une progression du produit brut de l'impôt sur les sociétés (+ 8,14 milliards de francs) et à une diminution des remboursements et dégrèvements sur la TVA et l'impôt sur les sociétés (- 22,3 milliards de francs) ;

- **d'une plus-value de 10,3 milliards de francs sur les recettes non fiscales (9 milliards de francs hors recettes d'ordre)**. Cette plus-value est largement due à l'encaissement en 1994 de recettes se rattachant à l'année 1993 : versement de 1,32 milliard de francs d'avances aéronautiques, versement de 2,97 milliards de francs du dividende 1993 de la Banque de France, prélèvement de 4,8 milliards de francs du fonds de réserve du financement du logement ;

- d'une diminution des prélèvements sur recettes de 5,4 milliards de francs. Cette baisse était essentiellement le fait du prélèvement européen (- 5 milliards de francs), s'expliquant par l'évolution favorable du taux de change du franc.

## 2. Les ouvertures de crédits

Les ouvertures de crédits contenues dans le collectif ont porté sur 37.379 millions de francs, tandis que les annulations associées au collectif ont atteint 5.662 millions de francs.

Les ouvertures nettes -soit moins les remboursements et dégrèvements qui se sont élevés à 8.950 millions de francs- se sont élevées à 28.429 millions de francs.

Les ajustements "inévitables" ont représenté, au sein de ces dépenses, 7,2 milliards de francs.

Par ailleurs, les principales ouvertures ont porté sur :

- 6,5 milliards de francs pour des mesures en faveur de l'emploi ;
- 5,9 milliards de francs pour la majoration de l'allocation de rentrée scolaire ;
- 2,6 milliards de francs pour le revenu minimum d'insertion ;
- 2,2 milliards de francs pour les aides personnelles en faveur du logement ;
- et 2,9 milliards de francs pour le surcoût des opérations extérieures.

## III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

Outre les mouvements n'affectant pas le montant net des crédits -transferts, répartitions, virements-, les modifications réglementaires des crédits sont les reports, les rattachements de fonds de concours, les modifications de crédits liés à des plus-values de recettes (sur les budgets annexes et comptes d'affectation spéciale), les arrêtés d'annulation non associés aux décrets d'avances et aux collectifs.

#### A. LES REPORTS DE CRÉDITS

Les reports de crédits diminuent de 6.392 millions de francs en 1994 :

Reports de 1993 à 1994	Reports de 1994 à 1995	1995/1994
61.074	54.682	- 10,5

#### B. LES FONDS DE CONCOURS

Le volume des fonds de concours rattachés en 1994 diminue de 693 millions de francs :

Fonds de concours rattachés

1993	1994	Evolution 1994/1993
64.073	63.380	- 1,1 %

Selon le rapport de la Cour des comptes, cette baisse est due notamment aux crédits provenant des fonds structurels européens.

#### IV. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS CONTENUS DANS LA LOI DE RÈGLEMENT

Le projet de loi de règlement comprend :

- Des ouvertures de crédits complémentaires à hauteur de 11.857 milliards de francs, correspondant pour leur quasi-totalité à l'ajustement de crédits évaluatifs, sauf :

\* un dépassement de crédits limitatifs de 34,32 millions de francs, au budget des Affaires sociales (service national des objecteurs de conscience) ;

\* un abondement de crédits prévisionnels de 38,61 millions de francs, au budget de la Justice (Commission nationale des comptes

de campagne et des financements politiques - Dépenses relatives aux élections) ;

\* un dépassement de centimes de 6,27 francs, dû comme chaque année au fait que les comptes publics sont arrêtés en centimes tandis que les crédits le sont en francs.

• Sur les 11,85 milliards de francs ouverts en projet de loi de règlement, 7,67 milliards de francs concernent le budget des charges communes, soit :

\* 3,06 milliards de francs pour des charges diverses résultant de la gestion de la dette et les frais divers de trésorerie ;

\* 3,83 milliards de francs pour les remboursements et dégrèvements d'impositions.

• Au titre des budgets annexes, 7.636 millions de francs sont demandés en crédits supplémentaires.

• Au titre des comptes spéciaux du Trésor, 175,92 milliards de francs sont demandés, dont 146 milliards de francs correspondent aux avances faites à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale en 1994.

Un découvert supplémentaire de 46,68 milliards de francs est demandé sur le compte "opérations avec le FMI", doté pour mémoire en loi de finances initiale.

- Des annulations de crédits portant sur 18,684 milliards de francs au budget général, 2,138 milliards de francs sur les budgets annexes, 986 millions de francs sur les comptes spéciaux du Trésor.

## CHAPITRE III

### L'EVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES

#### I. DES RECETTES SUPÉRIEURES AUX PREVISIONS

##### A. LES RECETTES FISCALES

Par rapport à l'année antérieure, le montant des recettes fiscales brutes s'est accru de 2,5% en 1994 (+ 35,7 milliards de francs), la progression des recettes nettes étant un peu plus rapide (+ 3,7 %).

(En milliards de francs)

	1993	1994	Ecart en % 1994/1993
Recettes fiscales brutes	1.429,6	1.465,2	+ 2,5
Dégrèvements et remboursements	220,5	211,1	- 4,3
Recettes fiscales nettes	1.209,1	1.254,1	+ 3,7
dont			
<i>Impôt sur le revenu</i>	309,8	295,6	- 4,6
<i>Impôt sur les sociétés (net)</i>	101,7	113,2	+ 11,3
<i>TVA (nette)</i>	504,7	539,9	+ 6,9
<i>TIPP</i>	126,4	141,1	+ 11,6

Le dynamisme des recettes fiscales doit d'abord être apprécié au regard de la croissance de l'économie en 1994 qui s'est élevée à + 4,3% en valeur.

Les rentrées fiscales enregistrées en 1994 ont donc progressé moins que le PIB, ce qui s'est traduit par une très légère **érosion de la pression fiscale de l'Etat** mesurée comme le rapport des prélèvements fiscaux dans le PIB.

**Le produit des impositions peut également être jugé au regard des prévisions de recettes des différentes lois de finances de l'année.** De ce dernier point de vue, s'il apparaît que les recettes fiscales brutes ont sensiblement dépassé les prévisions de la loi de finances initiale, elles ont

atteint à peu de choses près le montant évalué par la loi de finances rectificative.

Quant aux recettes nettes la même appréciation peut être portée sinon qu'il convient de souligner l'importance des plus-values apparues en cours d'année du fait de la révision à la baisse de dégrèvements et remboursements.

Eléments de comparaison sur les recettes fiscales en 1994

(En milliards de francs)

Nature des recettes	Prévisions de la loi de finances initiale	Prévisions de la loi de finances rectificative	Recettes effectives	Ecart entre les recettes et les prévisions	
				initiales en %	prévisions rectifiées
- Impôts directs et taxes assimilées	535,3	549,4	545,6	1,9	- 0,70
- Enregistrement	65,3	67,6	68,7	5,1	1,6
- Timbre et impôt sur opérations de bourse	12,4	12,1	11,9	- 3,7	- 1,2
- Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et divers produits des douanes	155,1	150,0	152,3	- 1,8	1,5
- Taxe sur la valeur ajoutée	648,4	647,0	645,5	- 0,4	- 0,2
- Contributions indirectes	38,5	37,8	38,5	0,2	1,8
- Autres taxes indirectes	2,6	2,5	2,7		
<b>Totaux pour les impôts</b>	<b>1.457,6</b>	<b>1.466,4</b>	<b>1.465,2</b>	<b>0,5</b>	<b>- 0,08</b>
Dégrèvements et remboursements	221,0	213,6	211,1	- 4,5	- 1,2
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>1.236,6</b>	<b>1.252,8</b>	<b>1.254,1</b>	<b>+ 1,4</b>	

L'écart entre les prévisions initiales et les impôts finalement encaissés s'explique essentiellement par la **révision à la hausse de la croissance du PIB.**

A ce titre, il est intéressant de noter que l'évaluation de recettes de la loi de finances rectificative avait été réalisée avec la perspective d'une croissance de 2 %. Malgré une croissance proche de 2,8 %, les recettes fiscales perçues en 1994 n'ont dépassé que de fort peu les évaluations de la loi

de finances rectificative qui, rétrospectivement, pouvaient donc être considérées comme optimistes.

### **La reprise économique de 1994 n'a guère été productive d'impôts.**

On peut le vérifier d'abord, de façon un peu grossière, en mettant en évidence l'écart entre ce qu'aurait dû être la prévision initiale relative aux recettes fiscales brutes si le gouvernement avait alors anticipé correctement la croissance en 1994 et les recettes réellement levées.

*On rappelle que la croissance espérée pour 1994 s'élevait à 1,4 % et que la croissance effective s'est montée à 2,8%. La prévision initiale du gouvernement tablait sur une progression des recettes fiscales brutes de 1,95%<sup>1</sup>. En appliquant l'élasticité fiscale sous-jacente à cette prévision à la croissance effective<sup>2</sup>, on obtient un taux prévisionnel de progression des recettes fiscales brutes de 5,46 % au terme duquel le montant desdites recettes aurait dû avoisiner 1.507,7 milliards de francs en 1994. Il a été en réalité de 1.465,2 milliards de francs (- 42,5 milliards de francs de moins-values fictives).*

**On observera que l'erreur de prévision sur les recettes risque d'être d'autant plus importante que les perspectives de croissance sont élevées. Cette remarque n'est pas entièrement gratuite car, cumulée avec la propension naturelle des dépenses à se relâcher en phase de croissance, l'ampleur des erreurs éventuelles de prévision sur les recettes fait courir le risque d'une dérive du solde.**

**L'activité a principalement bénéficié de variations de stocks que le système fiscal appréhende peu.**

En outre, le produit de l'impôt sur le revenu, qui s'est replié de quelque 14,2 milliards de francs, a pesé sur l'évolution des recettes fiscales. La réduction des recettes tirées par l'Etat de l'impôt sur le revenu a répondu à la réforme de l'impôt mise en oeuvre par la loi de finances pour 1994. Elle n'est en revanche pas provenue d'une quelconque évolution défavorable des revenus des ménages en 1993 puisque, en dépit de la récession, le revenu disponible brut des ménages avait progressé de 3 % cette année là.

<sup>1</sup> Compte tenu des allègements d'impôts décidés pour 1994, cette prévision reposait sur une forte élasticité du système fiscal, ce qui pouvait apparaître d'emblée comme une hypothèse lourde.

<sup>2</sup> Cette méthode n'est pas entièrement rigoureuse puisque le rendement du système fiscal dépend du rythme de la croissance mais aussi de sa composition. Cependant, elle ne manque pas de cohérence et permet d'illustrer l'ampleur de l'erreur de prévision initiale compte tenu des liens effectifs entre impôts et croissance.

S'agissant des autres impôts, on peut signaler :

- le dynamisme des recettes nettes tirées de la taxe à la valeur ajoutée (+ 6,9 %) qui s'est appuyé moins sur l'essor des encaissements bruts, en progression de 3,7 % parallèle à celle de la consommation des ménages, que sur la diminution des remboursements de TVA.

- le rendement appréciable de l'impôt sur les sociétés avec une croissance des recettes brutes de 5,6 % et des recettes nettes de 11,3 %.

Il y a cependant lieu de souligner le caractère exceptionnel des facteurs expliquant ces résultats avec en particulier **l'assujettissement de France Télécom à l'impôt sur les sociétés pour la première fois en 1994** ;

- l'accroissement important du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers sous l'effet de l'aménagement de ses tarifs décidé en 1994.

## B. LES RECETTES NON FISCALES

### Recettes non fiscales

(en milliards de francs)

1992	1993	1994	Variation en % 1994/1993
165,9	172,6	200	+ 15,8

Les recettes non fiscales représentent 11,6 % du total des recettes brutes<sup>1</sup> en 1994. Elles en représentaient 9,9 et 10,4 % en 1992 et 1993.

L'année 1994 a donc enregistré une forte progression des recettes non fiscales (+ 15,8 %).

(En milliards de francs)

	1993	1994	Ecart
Exploitations industrielles et commerciales et établissements financiers à caractère financier	21,89	29,77	- 7,88
Produits et revenus du domaine de l'Etat	51,05	19,32	+ 31,73
Taxes, redevances et recettes assimilées	20,41	19,33	+ 1,08
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	8,34	11,28	- 2,94
Retenues et cotisations sociales	23,39	22,13	+ 1,26
Recettes provenant de l'extérieur	1,72	1,68	+ 0,04
Opérations entre administrations et services publics	0,56	0,77	- 0,21
Divers	72,66	68,37	+ 4,29
<b>Total des recettes non fiscales</b>	<b>200,02</b>	<b>172,65</b>	<b>+ 27,37</b>

<sup>1</sup> Y compris les fonds de concours.

**L'augmentation des recettes non fiscales provient de deux mouvements de sens contraires : l'accroissement important des recettes de privatisation ; la baisse globale des autres produits non fiscaux.**

**Les recettes tirées des privatisations d'entreprises appartenant au secteur public** se sont élevées à 50 milliards de francs en 1994 contre 18 milliards de francs en 1993. Ce montant correspond au produit des privatisations de l'UAP (16,6 milliards de francs) et d'Elf Aquitaine (33,4 milliards de francs).

Les recettes évoquées ci-dessus concernent les produits inscrits en ressources du budget général et non ceux revenant aux comptes spéciaux du Trésor qui, du fait du changement d'imputation du produit des privatisations opéré par l'article 49 de la loi de finances pour 1994, ont subi un repli important par rapport à leur niveau de 1993 (11,8 milliards de francs en 1994 contre 31,6 l'année précédente).

Les recettes inscrites au titre des cessions d'actifs publics - 61,8 milliards de francs au total en 1994- le sont pour leur montant brut. Il est à relever que ces opérations donnent lieu à des dépenses retracées comme telles au budget général ou dans les comptes spéciaux du Trésor.

En 1994, les frais de mise sur le marché ont représenté 4,2 % des produits bruts.

Les recettes de privatisation qui se sont élevées à 108,07 milliards de francs en 1993 et 1994 ont pour contrepartie une réduction des sources alimentant les lignes de recettes afférentes aux **produits des participations de l'Etat dans ses entreprises.**

En 1994, les recettes perçues à ce titre régressent de 7,9 milliards de francs.

**L'analyse de ces produits est quelque peu obscurcie par des changements institutionnels alliés à des rattachements de recettes temporellement fluctuants.**

**L'arrivée à son terme de la période transitoire régissant les relations entre l'Etat et France Telecom illustre la première remarque.** Elle a pour effet la disparition du versement de France Telecom à l'Etat qui s'était élevé à 15,2 milliards de francs en 1993. Ce phénomène trouve une compensation incomplète dans la croissance des recettes provenant de l'impôt sur les sociétés payées par France Telecom en 1994 (7,7 milliards de francs). Par ailleurs, un acompte de dividendes versé par France Telecom -4,5 milliards de francs- permet d'enregistrer en 1994 une progression des

produits des participations de l'Etat dans les entreprises non financières (ligne 116) qui, sans cela, auraient connu une légère diminution.

**Les conditions du rattachement des dividendes de la Banque de France offrent quant à elles une illustration de la seconde observation.**

Le dividende de 1993 de la Banque de France n'a été versé qu'en mars 1994 et donc imputé sur la gestion 1994 conformément aux règles de comptabilité publique sur l'imputation des recettes.

Ceci a permis de compenser le repli des dividendes versés par les entreprises bancaires et d'assurances en 1994 et également d'atténuer les conséquences de l'inflexion des dividendes de l'Institut d'émission cette année-là (1,3 milliard contre 3 milliards de francs au titre du dividende 1993).

**Les produits du titre III -taxes, redevances et recettes assimilées- progressent de 1 milliard de francs, soit un accroissement de 5,6 %.**

L'essentiel des recettes -8,9 milliards de francs sur un total de 20,4 milliards de francs- est représentatif des frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes.

Les montants perçus à ce titre sont en forte progression -15,3 %-.

*Il est à observer que les recettes inscrites à ce titre n'épuisent pas le montant des prélèvements opérés par l'Etat sur le fondement indiqué précédemment. Il faut, en effet, y ajouter une somme de 4,9 milliards de francs en 1994 qui fait l'objet d'un rattachement direct en gestion par voie de fonds de concours au budget des services financiers.*

**Une meilleure lisibilité budgétaire supposerait un regroupement des recettes prélevées par l'Etat à raison de ses activités en la matière.**

**Les recettes résultant des intérêts des avances, des prêts et des dotations en capital** subissent un repli de 26 % qui résulte pour partie de la baisse des encours d'avances du Trésor à l'ACOSS, elle-même consécutive au relèvement du plafond des avances de la Caisse des dépôts et consignations à cet organisme.

S'agissant des relations entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale, la Cour des comptes réitère, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1994, les observations qu'elle avait déjà produites sur l'exécution 1993.

*"La Cour ne peut que relever le caractère anormal d'un processus qui reprend ... un mécanisme déjà relevé en 1993 :*

*- les avances de l'Etat à l'ACOSS cessent le 26 décembre en ne laissant aucune trace (autre que les recettes d'intérêt) dans les comptes de l'Etat ;*

*- un contrat de prêt est conclu le 23 décembre 1994 entre l'ACOSS et la Caisse des dépôts pour 40 milliards de francs portant sur la période du 27 décembre 1994 au 4 janvier 1995 avec remboursement le 5 janvier.*

*Le procédé permet d'éviter qu'apparaissent dans les comptes de l'année 1994 un montant d'avances de l'Etat qui, par le solde du compte d'avances viendrait grever le déficit de l'année".*

### **C. LES PRELEVEMENTS SUR RECETTES**

Evolution des prélèvements sur recettes

	1993	1994	Ecart (en %)	
Prélèvements sur les recettes au profit des collectivités locales :	155,6	154,3	- 1,3	- 0,8 %
Prélèvements sur les recettes au profit des communautés européennes	76,9	82,5	+ 5,6	+ 7,3 %
Total	232,5	236,8	+ 4,3	+ 1,8 %

Les prélèvements sur recettes s'accroissent de 1,8 %, soit à un taux moindre que celui de la progression des recettes fiscales nettes.

La modération globale du glissement des prélèvements sur recettes a donc contribué en 1994 à améliorer le niveau des recettes revenant à l'Etat et, par conséquent, le solde de ses comptes.

Une importante distinction doit cependant être mentionnée entre les prélèvements au profit des collectivités locales, en baisse et ceux au profit des communautés européennes en forte augmentation (+ 7,3 %).

**Les prélèvements au profit des collectivités locales régressent de 1,3 milliard de francs.**

Cette évolution provient, pour l'essentiel, de l'inflexion de la dotation de compensation de la taxe professionnelle qui se replie de 4 milliards de francs sous l'effet de l'article 54 de la loi de finances initiale qui avait décidé le principe d'une réduction des versements en fonction de l'évolution des émissions de rôle de taxe professionnelle constatée par collectivité entre 1987 et 1993.

En ce qui concerne les autres sources de ces prélèvements, il convient de souligner la décreue de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale après leur forte augmentation de 1992 à 1993.

Cette dernière provenait d'une transformation de certains dégrèvements en exonérations qui avait été décidée à partir de 1992.

**Les prélèvements au profit de l'Union européenne ont, quant à eux, enregistré une croissance significative : + 7,3 % et + 5,6 milliards de francs par rapport à leur niveau de 1993.**

Toutefois, par rapport aux estimations initiales -90,8 milliards de francs- ou révisées par la loi de finances rectificative- -85,8 milliards de francs- l'exécution du prélèvement européen s'est traduit en 1994 par une plus-value de recettes pour l'Etat.

C'est l'occasion de déplorer à nouveau l'imprécision de l'évaluation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Elle tient sans doute à la complexité des règles fixant les relations financières entre les Etats membres et l'Union européenne mais elle provient également des conditions de préparation et d'exécution du budget européen qui laissent quelque peu à désirer.

Quoi qu'il en soit, la croissance du prélèvement sur recettes au profit des communautés européennes près de deux fois plus rapide que celle des recettes fiscales nettes de l'Etat a contribué à dégrader les finances publiques dans des proportions qui auraient été beaucoup plus importantes encore si la croissance n'avait été plus soutenue que prévu.

Il est vrai que ce prélèvement -et la loi de règlement qui retrace les fonds de concours européens est l'occasion d'en faire une observation- est compensé par les versements à notre pays.

Ainsi, en 1994, la France a bénéficié de 9,925 milliards d'écus de paiements du budget des communautés européennes soit, sur la base d'un cours de l'ordre de 6,5 francs par écu, un montant proche de 64,5 milliards de francs dont seulement 10,4 milliards inscrits en fonds de concours.

Son bilan de contributeur net s'établit ainsi au titre de 1994 à 21,3 milliards de francs soit une très sensible détérioration de notre solde par rapport à l'année précédente (de l'ordre de 6,7 milliards de francs).

#### **D. LES FONDS DE CONCOURS**

Le montant des fonds de concours s'élève à 59,4 milliards de francs. En croissance régulière et constante depuis 1989, il s'infléchit en 1994 (- 1,2 %).

Cette dernière évolution résulte pour l'essentiel des fonds de concours financés par le fonds européen de développement régional -le FEDER- dont le recul atteint 2,1 milliards de francs et de ceux en provenance du fonds social européen -le FSE- en retrait de 1,5 milliard. Cette situation, paradoxale compte tenu de l'accroissement du budget européen, résulte d'une part de l'arrivée à son terme de la programmation des crédits du FEDER et, d'autre part, des difficultés d'exécution des dépenses européennes.

Les fonds de concours sont rattachés en cours d'année aux budgets des différents ministères. Cette situation altère la lisibilité budgétaire lors de l'examen de la loi de finances initiale. Cette observation est d'autant plus fondée que les financements sur fonds de concours sont concentrés sur quelques budgets ministériels au premier rang desquels le budget des charges communes (23,4 milliards de francs en 1994).

Le budget des services financiers -les services du ministère de l'économie et des finances- offre un exemple significatif des déformations administratives apportées à un budget voté par le Parlement du fait du rattachement, en cours de gestion, des fonds de concours.

Pour ce budget, le montant des crédits votés pour 1994 s'élevait à 44,2 milliards de francs.

Cette année là, le cumul des modifications administratives s'est élevé à 21,8 milliards de francs -42,2 % des crédits initiaux-. Parmi celles-ci, le rattachement des "fonds de concours" a représenté 10,7 milliards de francs, soit 24,1 % des crédits votés.

Un second motif de préoccupation résulte du constat d'un écart entre les chiffres évoqués par la Cour des comptes pour évaluer les fonds de concours et ceux figurant dans le document jaune "Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours 1992, 1993, 1995" qui laissent apparaître une différence importante. La Cour fait état d'un total de 10,6 milliards de francs, le "jaune" d'un montant de 6,4 milliards de francs.

## II. DES DEPENSES ENCORE PREOCCUPANTES

### A. LE BUDGET GÉNÉRAL

Les dépenses brutes du budget général progressent en 1994 de 2,3 %, les dépenses nettes (hors remboursements et dégrèvements d'impôts) de 3,3 %.

Les dépenses du budget général de 1993 à 1994

(En millions de francs)

Désignation	1993	1994	Ecart	Variations en %
<b>A. dépenses ordinaires civiles</b>				
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	430.234	427.604	- 2.630	- 0,6
Titre II - Pouvoirs publics	3.779	3.826	47	1,2
Titre III - Moyens des services	557.647	579.690	22.043	4,0
Titre IV - Interventions publiques	432.850	455.167	22.317	5,2
<i>A déduire</i> : dégrèvements et remboursements d'impôts	- 220.530	- 580.812	- 9.718	- 4,4
<b>Total A net</b>	<b>1.203.980</b>	<b>1.255.475</b>	<b>51.495</b>	<b>4,3</b>
<b>B. Dépenses civiles en capital</b>				
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	28.184	25.453	- 2.731	- 9,7
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	81.609	79.438	- 2.171	- 2,7
Titre VII - Réparations des dommages de guerre	3	1	- 2	- 66,7
<b>Total B</b>	<b>109.796</b>	<b>104.892</b>	<b>- 4.904</b>	<b>- 4,5</b>
<b>C. Dépenses militaires</b>				
Titre III - Dépenses ordinaires	100.401	103.705	3.304	3,3
Titres V et VI - Dépenses en capital	88.666	88.476	- 190	- 0,2
<b>Total C</b>	<b>189.067</b>	<b>192.181</b>	<b>3.114</b>	<b>1,6</b>
<b>Total brut A + B + C</b>	<b>1.723.373</b>	<b>1.763.360</b>	<b>39.987</b>	<b>2,3</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL NET</b> (hors dégrèvements et remboursements d'impôts)	<b>1.502.843</b>	<b>1.552.548</b>	<b>49.705</b>	<b>3,3</b>

## 1. Les dépenses du titre I

Les dépenses du titre I diminuent de 0,6 %, ce qui recouvre une diminution des remboursements et dégrèvements d'impôts plus forte que la progression de la charge de la dette.

### a) La charge de la dette

La charge brute de la dette s'élève à 209,09 milliards de francs, soit une progression de 6,3 %. La charge nette des recettes d'ordre<sup>1</sup> s'élève à 185,65 milliards de francs, ce qui représente une augmentation de 16,4 %. **La progression des intérêts de la dette négociable atteint 11 % en 1994.**

#### \* L'évolution de la charge de la dette

##### • La charge rétrospective

La charge budgétaire de la dette s'alourdit au sein des dépenses de l'Etat.

Évolution de la charge budgétaire nette de la dette

(En milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993(1)	1994
Charge budgétaire nette de la dette (hors recettes d'ordre)	124,2	137,9	158,0	163,0	186,6
Dépenses nettes du budget	1.317,09	1.335,61	1.425,15	1.662,38	1.724,63
Charge de la dette/dépenses nettes	9,4	10,3	11,1	9,8	10,8

Source : Lois de règlement

(1) 1993 est l'année à partir de laquelle les recettes d'ordre ont été comptabilisées plus largement, ce qui diminue la charge nette de la dette.

##### • La charge prévisionnelle

La loi du 24 janvier 1994 inclut dans ses prévisions sur cinq ans une progression ralentie de la charge de la dette.

<sup>1</sup> La définition de la Cour des comptes excluant les intérêts des avances versées à l'ACOSS amène à un chiffre de 186,6 milliards de francs et une progression de 14,5 %.

**Projection quinquennale du budget de l'Etat**

(1993-1996 en francs courants ; 1997-1999 en francs 1996)

	1993 (*) Exécution	1994 (*) Exécution	LFR 1995	PLF 1996	1997	1998	1999
Charge nette de la dette	159,5	185,6	209,6	226,4	239,4	251,1	260,5
Autres charges	1.268,3	1.307,7 3,1 %	1.314,5 0,5 %	1.325,4 0,8 %	1.312,0 - 1,0 %	1.300,7 - 0,9 %	1.291,3 - 0,7 %
<b>Total des charges</b>	<b>1.427,8</b>	<b>1.493,3</b> 4,6 %	<b>1.523,7</b> 2,0 %	<b>1.561,8</b> 1,8 %	<b>1.551,8</b> 0,0 %	<b>1.551,8</b> 0,0 %	<b>1.551,8</b> 0,0 %
<b>Total des recettes nettes</b>	<b>1.082,9</b>	<b>1.144,2</b> 5,7 %	<b>1.202,2</b> 5,1 %	<b>1.262,1</b> 5,0 %	<b>1.297,5</b> 2,8 %	<b>1.333,8</b> 2,8 %	<b>1.371,1</b> 2,8 %
<b>Solde général</b>	<b>- 344,9</b>	<b>- 349,1</b>	<b>- 321,5</b>	<b>- 289,7</b>	<b>- 254,3</b>	<b>- 218,0</b>	<b>- 180,7</b>
Solde en % du PIB	- 4,87 %	- 4,73 %	- 4,15 %	- 3,56 %	- 3,0 %	- 2,5 %	- 2,0 %

(\*) Hors recettes de privatisation affectées à des dépenses courantes ; hors fonds de concours.

*b) Les garanties*

Les dépenses de financement des risques garantis par l'Etat ont diminué de 50 % pour s'établir à 5,25 milliards de francs, sous l'influence d'une diminution de 6 à 3 milliards de francs des dépenses relatives à l'assurance-crédit gérées par la COFACE.

*c) Les dégrèvements et remboursements*

Les dépenses en atténuation de recettes ont diminué de 4,3 %, passant de 222,46 à 213,26 milliards de francs. Cette diminution résulte de deux mouvements en sens contraire :

- les dégrèvements et remboursements sur contributions directes ont progressé de 3 % sous l'influence d'une forte augmentation des dégrèvements locaux ;

- les remboursements sur produits indirects ont diminué de 10,5 % du fait de remboursements de TVA plus faibles que prévus.

## 2. Les dépenses de fonctionnement

Sur l'ensemble des titres II et III, la progression des dépenses a ralenti, de 5,2 % en 1993 à 3,95 % en 1994 ; plus de 8/10e de ces dépenses sont constituées par des charges de personnel.

(En milliards de francs)

Titre III	Dépenses 1993	Dépenses 1994	Evolution 1994/1993
Rémunérations d'activité	265,00	273,72	3,29 %
Pensions et allocations	144,87	150,03	3,56 %
Charges sociales	56,94	61,58	8,14 %
Sous-total des dépenses de personnel	466,82	485,33	3,97 %
Matériel et fonctionnement des services	29,08	28,94	- 0,48 %
Travaux d'entretien	2,41	2,26	- 6,20 %
Subventions de fonctionnement	43,78	46,01	5,11 %
Dépenses diverses	15,55	17,13	10,22 %
Sous-total des autres dépenses	90,82	94,35	3,89 %
<b>Total</b>	<b>557,65</b>	<b>579,69</b>	<b>3,95 %</b>

Les charges de personnel ont connu une hausse de 4 %, très inférieure à celle de 1993 qui avait été de 5,75 %.

Le ralentissement des dépenses de rémunérations et de pensions est lié à l'évolution de la valeur du point "fonction publique", qui a progressé de 1,1 % sur un an ; l'incidence des réformes statutaires antérieures, et l'augmentation du nombre de pensionnés -plus rapide que celle des fonctionnaires en activité- ont été des facteurs d'accélération.

Les dépenses de matériel et fonctionnement : 28,9 milliards de francs, accusent une baisse légère : - 0,5 %, l'année 1993 ayant déjà enregistré une diminution de 1,2 %.

**Les travaux d'entretien** : 2,26 milliards de francs, ont connu une baisse importante de 6,2 %, après une diminution de 4,5 % en 1993.

**Les subventions de fonctionnement** ont connu une progression à peine ralentie : + 5,1 % après + 5,6 % en 1993.

**Un aspect anecdotique du "train de vie" de l'Etat : les déplacements des ministres**

Au cours des contrôles effectués dans plusieurs ministères, la Cour a relevé que d'importantes dépenses avaient été exposées pour les déplacements des ministres, ceux-ci recourant fréquemment à des avions ou des hélicoptères loués à des compagnies privées. Selon la Cour des comptes :

*"Ainsi, les consignes de rigueur et de recours exclusif ou au moins prioritaire aux moyens de transports publics n'ont pas été respectées par les ministres, et en particulier ceux en charge des budgets cités."*

Toutefois, des mesures ont été prises en 1995 pour répondre aux critiques de la Cour. Selon les termes d'une réponse transmise à votre rapporteur général :

*"Des mesures ont été prises dans les différents ministères concernés par les critiques de la Cour des comptes :*

*"- Le ministère des affaires sociales a mis en oeuvre, en 1995, un ensemble de mesures visant à mieux encadrer la procédure : rappel aux ministres du caractère exceptionnel du recours à des avions privés, transmission préalable des dossiers, production de devis pour vérifier la mise en concurrence.*

*"- Le ministère du logement a ramené ces dépenses à 77.648,00 francs pour 1995. L'actuel ministre du logement n'a eu recours à aucune compagnie privée pour ses déplacements en avion depuis sa prise de fonction.*

*"- La vigilance du contrôleur financier auprès du ministère de l'Intérieur a permis, en 1995 comme en 1994, d'éviter que ne se reproduise une procédure de marché de régularisation comme cela avait été le cas en 1993.*

*"Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur a confié à l'UGAP le soin de procéder aux appels d'offre pour la fourniture des prestations de services relatives aux déplacements des agents du ministère".*

### **3. Les dépenses d'intervention**

La progression des crédits du titre IV a été de 5,2 % par rapport à 1993, proche de la moyenne 1991-1994 qui était de 5,7 %. Les dépenses d'action éducative et culturelle (78,9 milliards de francs) ont baissé de 0,2 %, sous l'influence des subventions de l'Education nationale aux associations et des crédits de formation professionnelle, et les dépenses d'action sociale et solidarité (156,8 milliards de francs) ont diminué de 3 % du fait de la création

du Fonds de solidarité vieillesse. Les interventions à caractère économique (131,2 milliards de francs) ont augmenté de 22,2 % principalement en raison des crédits consacrés à l'emploi.

#### 4. Les dépenses en capital

Pour la première fois depuis 1987, les dépenses civiles en capital ont diminué en 1994 de 4,5 %. La baisse est beaucoup plus forte : - 9,2 % pour les investissements exécutés directement par l'Etat, que pour les subventions d'investissement : - 2,7 %.

Un peu plus d'un budget sur deux a connu une baisse de ses investissements de plus de 10 % par rapport à l'exercice précédent.

Six budgets ont connu des réductions supérieures à 300 millions de francs :

Recherche	- 7,14 milliards de francs
Routes	- 1,93 milliard de francs
Culture	- 0,80 milliard de francs
Transports	- 0,76 milliard de francs
DOM-TOM	- 0,545 milliard de francs
Education nationale	- 0,380 milliard de francs

Les dépenses en capital des services militaires ont légèrement baissé : - 0,2 % par rapport à 1993, année où la diminution avait nettement été plus forte :- 5,6 %. La décreue la plus forte concerne, comme en 1993, les crédits destinés aux études, recherches et prototypes nucléaires (- 13,8 %).

## B. LES BUDGETS ANNEXES

Les opérations des budgets annexes ont évolué de manière très contrastée.

	Opérations définitives	Variation 1994/1993
Journaux officiels	874,95	+ 10,18 %
Légion d'Honneur	134,27	+ 17,17 %
Ordre de la Libération	- 3,84	- 4,72 %
Monnaies et médailles	684,35	- 6,35 %
Aviation civile	6.766,73	+ 2,92 %
Prestations sociales agricoles	87.139,88	- 1,40 %
Total	95.604,02	- 1 %

## C. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

### 1. Un dégonflement du volume des opérations

#### a) Les opérations définitives

• La baisse des opérations sur le compte d'affectation des produits de la privatisation a atteint 37,2 % en recettes, 35 % en dépenses : le volume des opérations a été de 28,6 milliards de francs en recettes et 29 milliards de francs en dépenses.

Cette forte diminution s'est accompagnée d'un changement important : contrairement à ce qui s'était passé en 1993, aucune dépense exceptionnelle en faveur de l'emploi n'a été imputée au compte d'affectation des produits de la privatisation.

*b) Les opérations temporaires*

Les opérations du compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics se sont établies à 167,7 milliards de francs, soit une réduction de près de 90 % par rapport à 1993 : cette diminution résulte de la baisse des avances effectuées à l'ACOSS.

En effet, outre la reprise de la dette de 110 milliards de francs de la Sécurité sociale par l'Etat, le montant des avances que la Caisse des Dépôts a octroyé à l'ACOSS a été augmenté.

**2. Un creusement de la charge nette des comptes spéciaux**

Le solde des opérations des comptes spéciaux est passé de - 22,19 milliards de francs en 1993 à - 24,08 milliards de francs en 1994. Cette détérioration s'explique notamment par :

- une stabilité de la charge des comptes de prêts : - 11,13 milliards de francs, toujours liée aux prêts du Trésor aux pays en développement,

- une aggravation de la charge des comptes d'avances de 9,76 à 10,19 milliards de francs du fait de la charge supportée par le compte d'avances sur impôts locaux.

**III. LE SOLDE D'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1994**

L'exécution du budget de 1994 fait ressortir un déficit de 299,08 milliards de francs, en réduction de 5,2 % par rapport à 1993. Ce déficit représente 4,05 % du produit intérieur brut, contre 4,4 % en 1993. Parallèlement, le besoin de financement des administrations publiques a nettement moins diminué, passant de 6,1 à 6 % du PIB.

Le résultat de 1994 doit toutefois être examiné à la lumière de deux observations :

1) La réduction du déficit a été obtenue compte tenu de l'affectation au budget général de 50 milliards de francs de recettes de privatisations : corrigé de cet apport, le déficit se serait élevé à 349,1 milliards de francs, en légère progression sur le déficit de 1993 corrigé de la même manière, soit 344,9 milliards de francs.

2) Le solde d'exécution budgétaire ne rend pas compte de la reprise de la dette de la sécurité sociale à hauteur de 110 milliards de francs, comptabilisée en opérations de trésorerie.

### ***Les contributions extrabudgétaires de l'Etat au financement de la sécurité sociale***

*Le présent projet de loi de règlement retrace certaines contributions de l'Etat au financement de la sécurité sociale qui n'ont pas transité par les canaux budgétaires ordinaires.*

*Dans ce domaine, l'exercice 1994 a présenté un caractère exceptionnel.*

*• L'article 105 de la loi de finances initiale pour 1994 a transféré à l'Etat, à compter du 1er janvier 1994, la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations, dans la limite de 110 milliards de francs. Cette reprise de dette, qui a permis d'apurer le passif du régime général de la sécurité sociale pour 1992 et 1993, s'est traduite en trésorerie par une perte de 110 milliards de francs, validée à l'article 10 du présent projet de loi. Cette opération de trésorerie explique l'essentiel - 70,3 % exactement - des "pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat", dont le solde a été négatif de - 156,5 milliards de francs en 1994.*

*Rappelons qu'en vertu de la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, cette charge de trésorerie assumée par l'Etat devait avoir pour contrepartie des versements du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au budget général échelonnés sur quinze ans. Cette mission du FSV a été récemment transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), instituée par l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.*

*Ainsi, cette Caisse, financée principalement par la contribution de remboursement de la dette sociale (CRDS), empruntera en son nom propre pour apurer la dette du régime général accumulée au cours des années 1995 et 1996, tout en continuant parallèlement les versements dus à l'Etat au titre de la dette des années 1993 et 1994, déjà reprise.*

• Par ailleurs, le présent projet de loi de règlement retrace les avances consenties par le Trésor à l'ACOSS au cours de l'exercice 1994. Normalement, les charges de trésorerie du régime général de sécurité sociale sont couvertes par des prêts à très court terme de la Caisse des dépôts et consignations. Toutefois, en dépit de l'opération d'apurement de la dette intervenue au 1er janvier 1994, l'ACOSS a dû recourir à nouveau aux avances du Trésor à partir du mois de septembre, le plafond conventionnel des avances de la Caisse des dépôts et consignations ne suffisant plus.

Ces avances du Trésor à la sécurité sociale sont retracées à la ligne 05 "Avances à divers organismes de sécurité sociale" du compte d'avances n° 900-58 "Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics", qui figure à l'état A des voies et moyens applicables à chaque budget.

En loi de finances initiale, cette ligne budgétaire n'est dotée que "pour mémoire". Ultérieurement, les montants et les encours des sommes effectivement avancées sont connus par les "Situations résumées des opérations du Trésor" publiées -en principe- trimestriellement au Journal officiel, puis sont définitivement arrêtés, plus d'un an après la clôture de l'exercice, par le document intitulé "Développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor".

L'article 9 du présent projet de loi de règlement demande l'ouverture de 146 milliards de francs de crédits complémentaires à ce titre. Ce montant cumulé relativement modique correspond, selon la Cour des comptes (page 189 de son rapport) à un encours moyen de 12,5 milliards de francs sur 73 jours calendaires.

A titre de comparaison, le montant cumulé des avances du Trésor à l'ACOSS pour l'exercice 1993, c'est-à-dire avant la reprise de la dette du régime général, s'était élevé à 1.532,8 milliards de francs, ce qui correspondait à un encours moyen de 44 milliards de francs sur presque 10 mois.

Dans tous les cas, les avances ont été remboursées avant la fin de l'année et sont restées sans incidence sur le solde budgétaire.

*L'amélioration de l'information du Parlement sur les avances du Trésor à la sécurité sociale mériterait sans doute d'être améliorée, compte tenu de l'importance que celles-ci ont prises ces dernières années. Deux modifications de la présentation des documents budgétaires y suffiraient :*

*- d'une part, ces avances pourraient faire l'objet d'un compte distinct, au lieu d'être mêlées au sein du compte n° 900-58 avec des dépenses aussi diverses que les avances aux budgets annexes, celles aux établissements publics nationaux et services autonomes de l'Etat, et celles à des services concédés ou nationalisés ou à des sociétés d'économie mixte ;*

*- d'autre part, la ligne -ou le compte- correspondant pourrait être dotée de façon évaluative en loi de finances initiale. L'exposé des motifs de l'article 9 du présent projet de loi de règlement relève qu'il est difficile de prévoir avec exactitude la fréquence, la durée et le montant des avances faites à l'ACOSS. Cette remarque est fondée.*

*Mais cette question de l'exactitude de l'évaluation se pose désormais dans des termes un peu différents, dès lors que la première loi de financement de la sécurité sociale de l'année comportera, de son côté, une évaluation du plafond d'emprunt de l'ACOSS pour l'exercice à venir. Il ne paraît pas inconcevable d'en déduire le montant approximatif des avances du Trésor à l'ACOSS qui seront probablement nécessaires pour le même exercice.*

## **EXAMEN DES ARTICLES**



### *Article Premier*

## **Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1994**

**Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1994.**

Le présent article a pour objet de présenter, sous forme de tableau synthétique, les résultats définitifs de l'exécution de 1994, conformément à l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui dispose que "*le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année*".

L'article premier fixe, d'une part, le résultat des opérations à caractère définitif du budget général ainsi que des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale, et d'autre part, le résultat des opérations à caractère temporaire en le présentant par catégorie de comptes spéciaux.

Le solde des opérations définitives de l'Etat est arrêté à - 275,89 milliards de francs (il était de - 292,82 milliards de francs en 1993).

Le solde des opérations temporaires est de - 23,72 milliards de francs (- 22,93 milliards de francs en 1993).

Le solde global hors opérations avec le FMI est de - 299,61 milliards de francs (- 315,75 milliards de francs en 1993).

Le solde global hors opérations avec le FMI et hors fonds de stabilisation des changes est de 299,08 milliards de francs (- 315,65 milliards de francs en 1993).

Ce solde représente 4,05 % du PIB.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## *Article 2*

### **Recettes du budget général**

**Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter le montant des recettes du budget général de l'année 1994.**

Le montant des recettes du budget général est arrêté à 1.487,83 milliards de francs en 1994, en progression de + 4,05 % par rapport à 1993.

Les recettes nettes du budget général -après déduction des remboursements et dégrèvements- atteignent 1.277,021 milliards de francs, soit une augmentation de 5,6 % par rapport à 1993.

Par catégorie, les recettes évoluent de la manière suivante :

- les recettes fiscales nettes s'élèvent à 1.254,434 millions de francs, en progression de 3,75 % par rapport à 1993 ;

- les recettes non fiscales s'élèvent à 200,024 milliards de francs, en progression de 15,85 % par rapport à 1993 ;

- les recouvrements sur fonds de concours atteignent 59,36 milliards de francs, en diminution de 1,2 % par rapport à 1993 ;

- les prélèvements sur recettes atteignent 236,794 milliards de francs, en progression de 1,8 % par rapport à 1993 (dont 154,258 millions de francs pour les collectivités locales, soit - 0,8 % et 82,536 milliards de francs pour les communautés européennes, soit + 7,2 %).

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### *Article 3*

## **Dépenses ordinaires civiles du budget général**

**Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général en 1994.**

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles s'établit à 1.466,29 milliards de francs, en augmentation de 2,9 % par rapport à 1993.

Les dépenses ordinaires civiles nettes s'établissent à 1.255,47 milliards de francs, en augmentation de 11,9 % par rapport à la loi de finances initiale.

Par titre, l'évolution des dépenses est la suivante :

- le titre I s'élève à 427,60 milliards de francs, soit - 0,6 % par rapport à 1993. Les dépenses nettes s'élèvent à 216,79 milliards de francs, en progression de 3,4 %.

- le titre II s'élève à 3,82 milliards de francs, soit une progression de 1,2 % par rapport à 1993.

- le titre III s'élève à 579,69 milliards de francs, soit une progression de 4 % par rapport à 1993.

- le titre IV s'élève à 455,17 milliards de francs, en progression de 5,2 % par rapport à 1993 (avec une augmentation particulière des interventions économiques, de 22,2 %).

**Le présent article demande :**

• L'ouverture de 11,84 milliards de francs en crédits complémentaires.

• L'annulation de 17,89 milliards de francs en crédits non consommés.

**Le solde est de - 6,05 milliards de francs.**

Le détail des ouvertures par chapitre est indiqué dans un tableau figurant en exposé des motifs. La quasi-totalité porte sur des ajustements de crédits évaluatifs, sauf :

- un dépassement de crédits limitatifs de 34,33 millions de francs, sur le budget des affaires sociales, chapitre 37-01.- "Service national des objectifs de conscience".

- un ajustement de crédits provisionnels de 38,61 millions de francs au budget de la Justice, chapitre 37-61.- "Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques -Dépenses relatives aux élections".

- Un dépassement de 5,23 millions de francs sur le budget des services du Premier ministre, chapitre 31-05.- "Direction de la documentation française - dépenses de personnel de production".

- Un dépassement de centimes de 6,27 francs sur l'ensemble des budgets des ministères, dû au fait que les comptes publics sont arrêtés en centimes, alors que les crédits le sont en francs.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 4*

### **Dépenses civiles en capital du budget général**

**Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général en 1993**

Le montant définitif des dépenses en capital est arrêté à 104,89 milliards de francs, pour la première fois en diminution, de 4,5 % par rapport à 1993.

Par rapport à la loi de finances initiale, la progression est de 17,7 %, du fait de l'importance, traditionnelle, des reports de crédits.

Les ouvertures de crédits complémentaires portent sur 13,31 francs (pour dépassement de centimes), les annulations sur 67,83 francs.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 5*

**Dépenses ordinaires militaires du budget général**

**Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général en 1994.**

Le montant définitif des dépenses militaires ordinaires s'établit à 103,70 milliards de francs en 1994. Ces dépenses augmentent de 3,3 % par rapport à 1993.

Par ailleurs, l'article 5 procède à une ouverture de crédits complémentaires de 14,65 millions de francs -liés à des frais de contentieux- et à l'annulation de crédits non consommés à hauteur de 797,28 millions de francs.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 6*

**Dépenses militaires en capital du budget général**

**Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général.**

Le montant des dépenses militaires en capital du budget général est arrêté à 88,47 milliards de francs, en diminution de 0,2 % par rapport à 1993.

Cette diminution s'accompagne de reports de 11,34 milliards de francs à la gestion suivante, ce qui explique la différence des dépenses par rapport aux crédits disponibles.

99,2 % des crédits d'équipement militaire sont inscrits au titre V.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 7*

**Résultat du budget général de 1994**

**Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter, compte tenu des montants de recettes et de dépenses fixés aux articles précédents, le solde du budget général en 1994.**

L'excédent des dépenses (1.763,36 milliards de francs) sur les recettes (1.487,83 milliards de francs) est arrêté par le présent article à **275,53 milliards de francs.**

Ce résultat représente une diminution de 6,1 % par rapport à 1993, et de 2,4 % par rapport à la prévision initiale de 1994.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## Article 8

### Résultats des budgets annexes

**Commentaire : Le présent article a pour objet d'arrêter les résultats des budgets annexes et d'autoriser des ajustements de crédits sur ces budgets.**

Les résultats des budgets annexes pour 1994 sont arrêtés, en recettes et en dépenses, à 96,88 milliards de francs. Ils diminuent de 2,6 %, principalement du fait de la transformation de l'Imprimerie Nationale en société nationale par la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993.

Les ajustements demandés s'élèvent à :

- 1.636 millions de francs en ouvertures de crédits complémentaires dont l'essentiel au budget annexe des prestations agricoles ;

- 4.187,9 millions de francs en annulations de crédits non consommés, dont :

. 2.050,1 millions de francs au budget annexe de l'Imprimerie Nationale (annulation des crédits inscrits du fait du changement de statut) ;

. 1.887,5 millions de francs au B.A.P.S.A.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## *Article 9*

### **Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1994**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats et les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1994, et de les reporter à la gestion suivante.**

**Le paragraphe I de l'article arrête les résultats des comptes spéciaux du Trésor pour l'année 1994.**

Les résultats des opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale atteignent 29 milliards de francs en dépenses et 28,64 milliards de francs en recettes, en forte diminution (- 35,4 % et - 37,8 %) par rapport à 1993, du fait des versements au budget général en 1994 d'une partie des recettes de privatisation.

Les résultats des opérations à caractère temporaire s'établissent à 573,03 milliards de francs en dépenses et 545,93 milliards de francs en recettes. Par rapport à 1993, la très forte diminution des opérations tient à la reprise de la dette de la sécurité sociale (110 milliards de francs) par l'Etat.

Par ailleurs le paragraphe I procède à trois catégories d'ajustements :

- des ouvertures de crédits complémentaires à hauteur de 175,92 milliards de francs, pour l'essentiel sur le compte d'affectation des produits de cession de titres du secteur public, et sur le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics, pour les avances faites à l'ACOSS ;

- des annulations de crédits non consommés à hauteur de 1,49 milliard de francs ;

- des autorisations de découverts complémentaires à hauteur de 46,68 milliards de francs.

**Le paragraphe II** de l'article arrête les soldes cumulés des différentes catégories de comptes spéciaux. Les soldes débiteurs sont arrêtés à 267,48 milliards de francs et les soldes créditeurs à 25,78 milliards de francs.

**Le paragraphe III** de l'article autorise le report des soldes arrêtés au paragraphe II à la gestion 1995, à l'exception du solde du compte "Pertes et bénéfices de change" : le résultat de ce compte, - 610,62 millions de francs, est porté en augmentation des découverts du Trésor.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## *Article 10*

### **Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat**

**Commentaire : Le présent article arrête le solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat à la somme de - 156,55 milliards de francs au 31 décembre 1994.**

L'article 35 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances dispose que le projet annuel de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année. Celui-ci comprend :

"a) le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ;

"b) les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux par application des articles 24 et 28 ;

"c) les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique".

L'article 10 du présent projet de loi retrace cette dernière catégorie de résultats compte non tenu des implications pour ceux-ci des abandons de créances qui font l'objet de l'article 9-III.

**Les opérations de gestion de la trésorerie ont généré une perte très significative en 1994 : 156,5 milliards de francs contre 18 milliards en 1993.**

A lui seul, le traitement comptable des charges supportées par l'Etat du fait de la **suppression du décalage d'un mois du remboursement de la TVA a généré près de 19 milliards de pertes de trésorerie.**

La Cour des comptes a eu l'occasion de mettre en lumière le choix contestable fait en 1993 et réitéré en 1994 d'imputer ces charges aux opérations de trésorerie. Il est, en effet, peu douteux que ses conséquences contribuent à opacifier quelque peu les comparaisons des séries relatives au solde d'exécution des lois de finances. Il conduit en effet à majorer les recettes de TVA nette qui en influence le niveau.

## PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET 1994

Questionnaire de la commission des finances du Sénat

### Question n° 4 : Opérations de trésorerie et opérations budgétaires

*La Cour des comptes, de manière récurrente et plus particulièrement pour les exercices 1993 et 1994, déplore le "brouillage" entre les opérations de trésorerie et les opérations budgétaires. A ce propos, le gouvernement entend-il modifier le règlement général de comptabilité publique (décret du 29 décembre 1962) qui, en contradiction avec l'article 35 de l'ordonnance organique, ne définit pas les opérations de trésorerie ?*

#### Réponse :

L'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 définit comme opérations de trésorerie les émissions et remboursements d'emprunts et les opérations de dépôt, sur ordre et pour compte de correspondants. L'article 113 du règlement général de la comptabilité publique précise que les opérations de trésorerie comprennent "l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et des dettes de l'Etat". Le règlement général ajoute ainsi aux remboursements des emprunts ceux des autres dettes de l'Etat.

L'article 124 du règlement général, qui concerne la section 4, emprunts et engagements, du chapitre III relatif aux opérations de trésorerie, explicite ces autres dettes :

"Aucune dette de l'Etat ne peut être contractée sous forme d'émission de rentes perpétuelles, de titres à long, moyen ou court terme, sous forme de prise en charge d'emprunts émis par les organismes publics ou privés, ou sous forme d'engagements payables à terme ou par annuités, aucune opération de conversion de la dette publique ne peut être opérée que conformément aux autorisations données par les lois de finances".

Sur le plan comptable, les engagements de l'Etat sont classés parmi les comptes 16 dans le plan comptable de l'Etat ; ils sont, selon le cas, supportés par le budget ou par le Trésor. Les engagements sont inscrits au passif du bilan au crédit du compte 16 compensé à l'actif par l'inscription d'une créance inscrite au compte 482.7 "Engagements étalés sur plusieurs exercices".

Les amortissements se traduisent par une diminution de la dette inscrite au compte 16 en compensation des paiements et par l'apurement du compte de contrepartie (482.7), en compensation soit d'une dépense budgétaire (classe 9) si l'engagement est supporté par le budget (prévu dans une loi de finances), soit d'une perte de trésorerie dans le cas contraire (classe 6).

Ces dispositions se sont révélées jusqu'à présent suffisamment précises pour assurer le suivi des opérations de trésorerie de l'Etat. Il n'est pas envisagé de modifications réglementaires à ce stade.

**L'essentiel de l'alourdissement des charges de trésorerie provient des relations entre l'Etat et la sécurité sociale.** La prise en charge de la dette de l'ACOSS auprès de la Caisse des dépôts et consignations par l'Etat s'est traduite en 1994 par l'inscription d'une perte en trésorerie de 110 milliards de francs.

Il est à observer que le choix d'enregistrer en recettes du budget de l'Etat les remboursements du Fonds de solidarité vieillesse à ce titre a pour effet d'introduire une rupture dans le parallélisme des règles d'imputation comptable des relations financières suscitées par le déficit de la sécurité sociale. On peut ajouter que cette rupture est favorable à la maîtrise du solde budgétaire de l'Etat.

**Les pertes sur emprunts et engagements** se sont élevées à 24,3 milliards, dont 16,6 milliards pour les obligations assimilables du Trésor -les OAT- et 6,4 milliards pour les bons du Trésor ou compte courant -BTAN-.

La majeure partie des charges constatées provient des dotations aux amortissements des suppléments résultant des procédures d'adjudication.

Les pertes en question résultent de la différence entre le nominal des emprunts et leur prix moyen de souscription, qui provient de l'écart entre le taux d'intérêt annoncé par l'Etat et le taux du marché au moment de l'adjudication.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 11*

**Pertes sur devises démonétisées**

**Commentaire : Conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, l'article 11 propose d'autoriser le transport aux découverts du trésor de pertes de trésorerie liées à la démonétisation de certaines devises.**

Ces pertes de trésorerie concernent la régie de l'ambassade de France en Arménie, à l'issue de la démonétisation de roubles soviétiques en Arménie, à hauteur de 9,85 francs, et la régie de l'Ambassade de France en Irak, qui, lors de sa fermeture pour cause de guerre, détenait à hauteur de 31.970 francs de billets de 25 dinars irakiens démonétisés.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## Article 12

### **Apurement des concours non rémunérés de la Banque de France**

**Commentaire :** Le présent article prévoit le transport d'une somme de 12,03 milliards de francs en atténuation des découverts du Trésor<sup>1</sup>. Cette opération est le corollaire de la procédure d'apurement du compte des concours non rémunérés de la Banque de France induite par le nouveau statut de cet établissement.

L'article 3 de la loi n° 93-980 du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit interdit à la banque centrale "d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public". Son second alinéa ajoute que "des conventions établies entre l'Etat et la Banque de France précisent, le cas échéant, les conditions de remboursement des avances consenties jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la [...] loi au Trésor public par la Banque de France".

La convention passée le 10 juin 1993 entre le ministre de l'économie et le gouverneur de la Banque de France, et approuvée par la loi n° 93-944 du 23 juillet 1993, a ainsi mis fin aux concours de la Banque de France au Trésor.

Ce texte a corrélativement organisé les modalités de l'apurement des concours non rémunérés de la Banque de France imputés au compte 519-15 ouvert dans les comptes de l'Etat. Ces concours (36,03 milliards de francs au second semestre 1993) correspondent aux avances de trésorerie consenties dans le cadre de la convention du 17 septembre 1973 dans la limite d'un plafond (20,5 milliards de francs) augmenté des pertes ou diminué des bénéfices semestriels du Fonds de stabilisation des changes (15,53 milliards de francs).

L'article 2 de la convention précise ainsi que les remboursements des avances précédemment consenties et s'élevant à 36,03 milliards de francs est fixé comme suit :

- 12,03 milliards de francs sont apurés par imputation au débit du compte de "réserve de réévaluation des réserves en or de l'Etat" ;

<sup>1</sup> Lire également le commentaire de l'article 17 du présent projet de loi.

- le solde (24 milliards de francs), rémunéré au taux de 5 %, est apuré soit par dixième chaque année par débit du compte du Trésor public figurant au passif du bilan de la Banque de France, soit de manière anticipée à tout moment jusqu'au 31 décembre 2003.

Le présent article tire les conséquences de l'apurement en une fois, sur l'exercice 1994, de la fraction des concours non rémunérés de la Banque de France dont la convention a prévu qu'elle serait remboursée par imputation sur la réserve de réévaluation des réserves en or de l'Etat.

La convention susvisée aurait pu simplement être mise en oeuvre par l'inscription de la somme de 12,03 milliards de francs au débit du compte 519-15 "Concours non rémunérés de la Banque de France" et le passage d'une écriture de même montant en crédit du compte 266-11 "Banque de France" sur lequel est précisément imputé le compte de réserve de réévaluation des réserves en or de l'Etat.

Toutefois, les règles de la comptabilité publique interdisent les jeux directs d'écriture entre les comptes d'immobilisations (classe 2) et les comptes financiers (classe 5).

En conséquence, au plan comptable, le remboursement, à hauteur de 12,03 milliards de francs, de la fraction de l'avance consentie par la Banque de France au Trésor Public a donné lieu à deux jeux d'écriture distincts:

- La somme de 12,03 milliards a été tout d'abord imputée au débit du compte 519-15 et au crédit du compte 778 "Autres produits exceptionnels". **La constatation d'un profit comptable est liée à l'absence de sortie en trésorerie, le remboursement étant effectué in fine par imputation sur les réserves en or.**

Ce profit comptable "exceptionnel" doit être transporté en atténuation des découverts du Trésor en loi de règlement, conformément aux dispositions de l'article 35 de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959.

- Corrélativement, une écriture de même montant (12,03 milliards de francs) a été portée au crédit du compte 266-11 "Dotations et autres formes de participations - Banque de France" par le débit du compte 115 "Ecart de réévaluation", afin de réduire à due concurrence la réserve de réévaluation des avoirs en or de l'Etat.

A l'issue de ces opérations, la situation nette de l'Etat est restée inchangée.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 13*

**Apurement d'opérations consécutif à la liquidation de la Caisse nationale de l'énergie**

**Commentaire : Le présent article a pour objet de transporter aux découverts du Trésor les soldes des opérations consécutives à la liquidation de la Caisse nationale de l'énergie**

Conformément à l'article 96 de la loi de finances rectificative pour 1992, la dissolution de la Caisse nationale de l'énergie a été réalisée au 1er janvier 1993.

Au 31 décembre 1993, le ministre du budget a pris la décision de renoncer à recouvrer 2,02 millions de francs, somme résultant d'un solde débiteur de 5,09 millions de francs et d'un solde créditeur de 3,07 millions de francs dans les comptes du Trésor au titre des opérations réalisées pour la Caisse nationale de l'énergie.

Conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, le présent article propose de transporter aux découverts du Trésor la somme de 5,09 millions de francs en augmentation et la somme de 3,07 millions de francs en diminution.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### *Article 14*

#### **Abandon de créances détenues sur le Mali et sur le Burkina Faso**

**Commentaire : Le présent article a pour objet d'autoriser l'abandon de créances détenues sur les républiques du Mali et du Burkina Faso.**

Le **paragraphe I** de l'article autorise le ministre de l'économie et des finances à abandonner une créance de 15 millions de francs, correspondant à trois avances accordées à la république du Mali en 1970. Ces avances ont été transformées en prêts du Trésor mais n'ont fait l'objet d'aucun remboursement depuis.

Le **paragraphe II** autorise de même l'abandon d'une créance de 708.026 francs résultant d'une avance consentie au Burkina Faso en 1932, et consolidée en prêt du Trésor en 1959. Aucun remboursement n'est plus intervenu depuis 1982 et les sommes dues sont de 709.026 francs en principal, et 99.016,26 francs en intérêts.

Ces dettes n'ont pas pu être incluses dans un accord de réaménagement, et ne sont donc pas incluses dans la mesure d'annulation générale prise à Dakar en janvier 1994.

L'abandon de créance est proposé dans un souci d'équité et compte tenu de la faiblesse des montants en jeu.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 15*

**Apurement de la créance consentie à la Compagnie des potasses  
du Congo**

**Commentaire : Le présent article a pour objet de proposer l'abandon  
d'une créance résultant de prêts de la Caisse française de développement  
économique à la Compagnie des potasses du Congo.**

Un prêt de 43,9 millions de francs a été accordé en 1968 par la Caisse  
française de développement à la Compagnie des potasses du Congo.

Cette société a été liquidée, et un accord franco-congolais du  
9 septembre 1977 a prévu la prise en charge du solde de liquidation de la  
compagnie par la France.

Compte tenu de l'impossibilité d'obtenir le remboursement du solde,  
il est proposé d'abandonner la créance correspondant à l'engagement de la  
Caisse française de développement et de transporter de solde -soit  
43,88 millions de francs- au découvert du Trésor.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet  
article sans modification.**

## Article 16

### **Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait**

**Commentaire :** Le présent article, relativement traditionnel en loi de règlement<sup>1</sup>, vise à reconnaître d'utilité publique des dépenses comprises dans la gestion de fait de deniers de l'Etat.

#### **I - DESCRIPTION DE LA PROCÉDURE**

Cet article intervient dans la phase ultime de quatre procédures juridictionnelles conduites devant la Cour des comptes et concernant des gestions de fait :

- la gestion de fait "*Institut de l'eau de Limoges*" mettant en cause, outre l'association "Office International de l'Eau", trois chefs de mission en poste au ministère de l'environnement, à la direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques ;

- la gestion de fait "*Parcs naturels de France*" au titre de laquelle ont été reconnus comptables de fait le ministre chargé de l'aménagement du territoire et des reconversions, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, le chargé de mission à la DATAR et la Fédération des parcs naturels de France pour des opérations effectuées en 1989 ;

- la gestion de fait "*Chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux*" pour laquelle la Cour des comptes a déclaré conjointement et solidairement comptables de fait de deniers de l'Etat la Chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux (CCIB) ainsi que les trois directeurs successifs de l'Aéroport principal de Bordeaux (APB), service déconcentré de la Direction générale de l'Aviation civile à l'époque de la gestion de fait (1er janvier 1978-31 décembre 1987) ;

<sup>1</sup> Cf. : article 14 de la loi n° 95-857 du 27 juillet 1995 portant règlement définitif du budget de 1993.

- enfin, la gestion de fait "*Ambassade de France au Ghana*" qui a mis en cause l'ambassadeur de France à Accra, pour la période du 10 août 1984 au 30 novembre 1986, et, conjointement et solidairement, le régisseur du poste jusqu'au 28 septembre 1986, date de son départ.

Dans la première affaire, des subventions publiques avaient transité par l'association "Institut de l'eau de Limoges", devenue depuis 1991 "Office international de l'Eau", pour financer partiellement les salaires d'agents et de secrétaires dont le recrutement s'est avéré sans lien avec l'exécution des travaux et commandes ayant fait l'objet de ces subventions.

S'agissant de la deuxième affaire, la gestion de fait provenait de ce que la subvention versée par la DATAR à la Fédération des parcs naturels de France avait été détournée de son objet initial afin de rembourser à la fédération l'avance qu'elle avait consentie en lieu et place de l'Etat pour la création d'un organisme public, le "Centre de rencontres et d'initiatives pour le développement local" (CRIDEL).

Dans la troisième affaire, la Chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux, en contrepartie de la prise en charge par Aéroport Principal de Bordeaux d'une partie de ses dépenses d'électricité sur le site de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, avait acquitté certaines dépenses publiques qui auraient dû être directement assumées par APB, service déconcentré de la DGAC.

Enfin, dans la quatrième affaire, une caisse, échappant aux règles de la comptabilité publique, avait été constituée pour acquitter certaines dépenses de l'ambassade d'Accra grâce aux gains réalisés sur le marché parallèle des devises à partir de sommes provenant initialement de la régie placée auprès de cette ambassade.

Le contenu détaillé de chacune de ces quatre affaires est rappelé aux pages 87 à 90 du bleu budgétaire.

L'objet du présent commentaire se limite donc à souligner **les grands traits de la procédure aboutissant à la reconnaissance de l'utilité publique** des sommes mentionnées aux quatre paragraphes de l'article 16 :

- Dans chacune des affaires susmentionnées, la Cour des comptes a tout d'abord été conduite à déterminer les éléments constitutifs de la gestion de fait en séparant, au sein des masses financières concernées, celles répondant à l'objet qui leur avait initialement été assigné et celles affectées, en-dehors du circuit comptable de l'Etat, à des dépenses à caractère budgétaire. Ces dernières sont seules constitutives de la gestion de fait.

Le cas échéant, la distinction a été opérée sur une base forfaitaire.

**En application des dispositions de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières, la Cour a condamné à l'amende les comptables de fait en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public.**

- Conformément aux dispositions de l'article L. 131-2 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a alors jugé les comptes que lui avaient rendus les personnes qu'elle avait déclarées comptables de fait.

Elle a ainsi été conduite à établir la ligne de compte de la gestion de fait et à enjoindre au comptable de fait de reverser auprès d'un comptable public l'excédent éventuel des recettes sur les dépenses.

- Ensuite, la Cour a fait application du troisième alinéa de l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 (loi de finances pour 1963) qui dispose que *"les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des Comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics"*.

En d'autres termes, le comptable de fait a été reconnu responsable sur ses propres deniers de la régularité des opérations auxquelles il avait procédé.

La Cour a ainsi contraint les personnes concernées par la gestion de fait *"Parcs naturels de France"* à reverser 77.690 francs correspondant à des compléments de rémunération attribués au chargé de mission de la DATAR et à des collaborateurs, au motif que ces compléments avaient été versés sans aucune base réglementaire ou contractuelle.

Parallèlement, dans son arrêt du 29 septembre 1994, la Cour des comptes a enjoint aux comptables de la gestion de fait *"Institut de l'eau de Limoges"* de reverser au Trésor public 48.870, 87 francs correspondant à des frais de gestion, sauf à fournir les pièces justificatives attestant la réalité de ces frais.

- En application des dispositions précitées de l'article 60-XI de la loi de finances pour 1963, la Cour a également enjoint les comptables de fait *"de produire une décision du Parlement, prise en la forme constitutionnellement requise pour le vote des lois de finances, statuant sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait."*

**Les dépenses qui auraient dû être directement prises en charge sur le budget de l'Etat, et transiter par le circuit de la comptabilité publique, doivent encore recevoir, en effet, "l'onction" rétroactive du Parlement seul habilité, dans le cadre d'une loi de finances, à déterminer la nature, le montant et l'affectation des charges de l'Etat.**

Le comptable de fait, muni des dispositions prises dans le cadre du présent article, pourra alors se retourner vers la Cour des comptes pour être définitivement déchargé de l'obligation de restituer les sommes correspondantes.

Les délais non négligeables qui séparent les dernières injonctions de la Cour des Comptes de la date du dépôt du présent projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale (jusqu'à deux ans pour la gestion de fait "*Chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux*") s'expliquent par la lourdeur d'une procédure qui implique que le comptable de fait saisisse préalablement son administration, celle-ci devant ensuite veiller de son propre chef à l'inscription de la formule de la déclaration d'utilité publique dans le projet de loi de règlement élaboré par la direction de la comptabilité publique.

## **II - LES NOUVEAUX ÉLÉMENTS INTERVENUS DANS LA GESTION DE FAIT "INSTITUT DE L'EAU DE LIMOGES"**

Le présent article se limite donc à tirer les conséquences de décisions juridictionnelles.

Rédigé au début du dernier trimestre de 1995, il ne pouvait toutefois pas tenir compte, dans la gestion de fait "*Institut de l'eau de Limoges*", du nouvel arrêt de la Cour des comptes en date du 6 décembre 1995.

Celle-ci avait admis, dans son précédent arrêt en date du 29 septembre 1994, que les comptables de fait avaient pu acquitter des frais de gestion au titre de la gestion de fait, et elle leur avait enjoint, soit d'apporter les justificatifs correspondants, soit de procéder au reversement de leur montant, estimé à 48.870,87 francs (cf. supra).

Or, revenant sur ce jugement, la Cour a considéré:

- "*que manifestement, de tels frais [de gestion] n'ont pas été versés à l'occasion du versement des salaires et du remboursement des frais de mission qui ont fait l'objet de la gestion occulte*" ;

- "*en outre que les comptables de fait ne sauraient être rémunérés pour l'accomplissement de tâches incombant à un comptable patent ni tirer profit de leur participation à l'extraction irrégulière de fonds d'une caisse publique*" ;

*- "en conséquence qu'il y a lieu de rejeter cette dépense et d'en demander le reversement aux comptables de fait".*

La Cour des comptes a donc, dans son jugement du 6 décembre 1995, fixé la ligne de compte ainsi qu'il suit :

- la recette a été admise pour 533.538,68 francs ;
- **la dépense a été allouée pour 484.667,81 francs ;**
- l'excédent de recettes a été fixé à 48.870,87 francs.

**Le Parlement ne peut pas, en toute rigueur, sauf à remettre en cause l'analyse des magistrats de la juridiction financière, déclarer d'utilité publique des dépenses dont la Cour a finalement estimé qu'elles devaient être remboursées par le comptable de fait, comme dépourvues de justification.**

Il doit, selon la position de votre commission des finances, s'en tenir à la ligne de dépense établie par la Cour des comptes et revêtir de "l'utilité publique" la somme de 484.667,81 francs délimitée par le jugement du 6 décembre dernier.

Il conviendra ainsi, dans le paragraphe I du présent article, de remplacer la somme 533.538,68 francs par la somme 484.667,81 francs et de mentionner expressément l'arrêt du 6 décembre 1995.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Article 17*

**Transport aux découverts du Trésor**

**Commentaire :** Conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le présent et dernier article de la loi de règlement récapitule le compte de résultat de l'année et autorise son transfert au compte permanent des découverts du Trésor.

**Le paragraphe I porte en augmentation** des découverts du Trésor les sommes mentionnées aux articles 7, 9 (III), 10, 11 et 13 (I), soit :

• l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1994	275,53 milliards de francs
• le résultat net du compte spécial du Trésor "Pertes et bénéfices de change"	0,610 milliard de francs
• les pertes et profits sur emprunts et engagements	156,55 milliards de francs
• les pertes sur devises démonétisées	31.979,85 francs
• l'apurement d'opérations résultant de la liquidation de la Caisse nationale de l'énergie	5,01 millions de francs.

**Le paragraphe II porte en atténuation** des découverts du Trésor :

• l'apurement des concours non rémunérés de la Banque de France à l'issue des remboursements effectués par l'Etat	12,03 milliards de francs
• l'apurement d'opérations consécutives à la liquidation de la Caisse nationale de l'énergie	3,07 millions de francs.

**Le paragraphe III** porte en **augmentation** des découverts du Trésor les sommes correspondant à diverses remises de dettes opérées par des lois de finances antérieures, au total 1.117,48 milliards de francs (dont la ventilation figure en annexe au projet de loi).

**Le paragraphe IV** transporte en **augmentation** des découverts du Trésor les sommes correspondant à l'abandon de créances sur le Mali et le Burkina Faso, ainsi que sur la Compagnie des potasses du Congo, au total 59,58 millions de francs.

**Le montant net des découverts du Trésor** après inscription du résultat de 1993 devrait s'élever à 2.167,4 milliards de francs.

Après inscription du résultat de 1994, soit - 421,84 millions de francs, il devrait s'élever à **2.589,24 milliards de francs**.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



## EXAMEN EN COMMISSION

### 1. Audition de M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes

Réunie le **mardi 4 juin 1996**, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'**audition de MM. Pierre Joxe, premier président de la Cour des Comptes, Jacques Bonnet, président de la première chambre, et Bernard Zuber, conseiller maître, sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1994.**

**M. Christian Poncelet, président**, s'est félicité de la collaboration établie entre la Cour des Comptes et la commission des finances, qu'il a souhaité voir encore s'amplifier ; il a par ailleurs souligné les progrès accomplis par la Cour en matière de délais de dépôt du rapport sur la loi de règlement. et a insisté sur l'intérêt de travaux nouveaux tels que la partie du rapport consacrée aux relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale ou la contribution de la Cour au débat d'orientation budgétaire.

**M. Pierre Joxe, premier président de la Cour des Comptes**, a estimé que l'accélération du délai de dépôt du rapport sur la loi de règlement était due aux progrès techniques réalisés par le ministère de l'économie et des finances, mais aussi à la prise de conscience par les membres de la Cour de l'intérêt de fournir au Parlement ce document dans des délais plus courts afin qu'il puisse être utilisé dans le cadre de la discussion budgétaire de l'automne.

**M. Pierre Joxe** a ensuite insisté sur la nécessité d'adopter des règles de présentation des comptes de l'Etat aussi stables que possible. et. dans tous les cas, transparentes. Ainsi, un décalage très important est apparu en 1994 entre le déficit budgétaire et le résultat comptable, en raison de la reprise de la dette de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale sous forme d'opération de trésorerie. Par ailleurs, la notion de déficit public au sens européen ne recouvre pas le concept national de déficit. Ces écarts doivent être suffisamment expliqués et ne pas se renouveler trop souvent, sous peine de compromettre la crédibilité des comptes de l'Etat.

**M. Pierre Joxe** a également rappelé qu'un transfert important de recettes non fiscales avait été opéré du budget de 1993 à celui de 1994, avec l'encaissement, en 1994, d'1,3 milliard de francs d'avances aéronautiques, d'un dividende de 3 milliards de francs de la Banque de France, et d'un prélèvement de 4,8 milliards de francs sur le fonds de réserve et de financement du logement.

Il a enfin souligné la perturbation introduite dans la présentation sur plusieurs années des résultats budgétaires par le changement de rattachement des recettes de privatisation opéré par la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

**M. Pierre Joxe** est ensuite revenu sur les analyses faites par la Cour des Comptes de la régulation effectuée au cours des derniers exercices budgétaires ; la régulation a tout particulièrement affecté l'exécution du budget 1995, expliquant pour une large part des reports de paiement sur les crédits d'investissement de la défense évalués à 11,9 milliards de francs.

Une nouvelle régulation a été mise en place en janvier 1996, avec un gel de crédits de 20 milliards de francs.

**M. Pierre Joxe** a estimé que la régulation budgétaire, si elle devait être maintenue, devrait s'exercer dans un cadre permettant de respecter les droits du Parlement et de limiter les inconvénients causés aux administrations ; ce cadre pourrait être celui d'une dotation de réserve, alimentée par des crédits exclusivement limitatifs, prélevés sur des chapitres précis.

Enfin, **M. Pierre Joxe** s'est félicité des nombreuses réflexions sur les missions de l'Etat contenues dans les travaux de la Cour des Comptes, et a souhaité voir s'approfondir encore la collaboration de la Cour avec la commission des finances du Sénat, la mise en place d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques devant, selon lui, inciter à renforcer la coordination dans l'établissement des priorités.

A l'issue de cet exposé, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est interrogé sur l'association de la Cour des Comptes à la définition des agrégats correspondants aux critères de convergence, ainsi qu'à la procédure dite "des déficits excessifs".

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est également interrogé sur l'évolution de la situation dans le domaine de la gestion de fait, et sur le rôle des corps d'inspection dans l'assainissement de cette situation.

Le rapporteur général a ensuite soulevé la question de la présentation traditionnelle du budget, qui ne retient que certaines dépenses définitives de l'Etat et les opérations des comptes spéciaux du trésor, et ne rend pas compte ni des prélèvements sur recettes, ni des budgets annexes présentés en équilibre, ni des opérations temporaires des comptes spéciaux du trésor, ni encore des fonds de concours.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite posé trois questions inspirées par le récent débat d'orientation budgétaire : la réduction souvent évoquée des effectifs de la fonction publique sera-t-elle suffisante pour compenser le gonflement à venir des dépenses de pension des agents publics ? Comment prévoir des réductions de subventions de fonctionnement à des

établissements publics dont la gestion reste largement autonome ? Peut-on envisager d'élaborer des indicateurs d'évaluation simples pour apprécier des interventions telles que les aides publiques à l'emploi ?

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est interrogé sur l'évaluation par la Cour des Comptes du prélèvement sur la caisse de garantie du logement social opéré par la dernière loi de finances rectificative, et sur l'appréciation faite par la Cour du prélèvement annoncé sur France Télécom.

En réponse, **M. Pierre Joxe, premier président de la Cour des Comptes**, a tout d'abord précisé que les juridictions des comptes des pays de l'Union Européenne étaient très inégalement associées à l'appréciation des critères de convergence budgétaires, et que la Cour des Comptes se tenait à cet égard à la disposition des institutions tout en estimant ne pas devoir prendre d'initiative particulière.

**M. Pierre Joxe** a ensuite estimé que le principe de la gestion de fait avait longtemps été ignoré des élus, et que les chambres régionales des comptes considéraient jouer en ce domaine un rôle pédagogique, de manière vraisemblablement assez hétérogène. Selon le premier président, les autres corps de contrôle ne devraient pas manquer de coopérer à cette entreprise d'assainissement, souvent ressentie à tort de manière négative par les élus.

S'agissant de la réduction de la dépense publique, **M. Pierre Joxe** a rappelé que la Cour menait une enquête approfondie sur la fonction publique, dont les effectifs et les modes de rémunération restaient mal connus. Le président a par ailleurs indiqué que la Cour des Comptes menait une enquête sur les aides publiques à l'emploi dont l'efficacité se révélait très inégale.

**M. Jacques Bonnet, président de la première chambre** a ensuite souligné la diversification croissante des notions usitées en droit budgétaire, qui menait à ce que l'on pouvait qualifier de "confusion comptable" : ainsi, le rapport de la Cour sur l'exécution du budget de 1994 ne contient pas moins de trois définitions des dépenses de l'Etat. Cette hétérogénéité des présentations peut aussi aboutir à rendre difficile les comparaisons dans le temps, comme c'est le cas pour l'évolution du déficit budgétaire entre 1994 et 1995 selon que l'on rattache ou non au budget général les recettes de privatisation.

Selon **M. Jacques Bonnet** la comptabilité "de caisse" devrait évoluer vers une comptabilité de "droits constatés" ce qui permettrait d'éliminer la séparation des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie ; de même, devrait être mise en place une comptabilité publique insérant des éléments de type patrimonial.

Toutefois, **M. Jacques Bonnet**, a estimé que l'amélioration des règles comptables ne devrait pas aboutir à un trop grand perfectionnisme, l'information comptable se révélant d'un coût élevé.

**M. Bernard Zuber, conseiller maître**, a ensuite fait part des travaux effectués par la Cour des Comptes sur le prélèvement opéré par l'Etat au début de l'année 1996 sur la caisse de garantie du logement social, qui révélait une très grande complexité des opérations comptables au sein de la caisse des dépôts et consignations.

**M. Bernard Zuber** a par ailleurs rappelé que les charges de retraite de France Télécom étaient estimées à 250 milliards de francs, et que les contributions forfaitaires de l'entreprise devraient s'élever à 100 milliards de francs : sur les 100 milliards de francs restant, une soule serait prélevée sur France Télécom dont le montant s'établirait entre 20 et 50 milliards.

**M. François Trucy** s'est ensuite interrogé sur les efforts comparés de la France et de l'Allemagne pour réduire le déficit budgétaire et sur les causes de l'érosion des recettes fiscales de l'Etat constatée depuis 1990.

**M. Joël Bourdin** a estimé que la Cour des Comptes avait fait publiquement montre d'une certaine sévérité vis-à-vis des collectivités locales en soulignant l'importance des concours que leur versait l'Etat, et ce alors que les recettes transférées se révélaient inférieures aux dépenses nouvelles.

**M. Maurice Schumann** a souligné la rigueur fiscale dont les collectivités territoriales avaient fait preuve ; il a par ailleurs félicité le premier président de la Cour des Comptes pour sa dénonciation de la régulation budgétaire, sans doute inévitable dans son principe, mais portant atteinte aux priorités définies dans le cadre des discussions parlementaires.

**M. Henri Collard** s'est interrogé sur le bien fondé de l'appréciation technique par une chambre régionale des comptes d'un projet de construction d'ouvrage public.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a souligné le caractère confidentiel des aides publiques versées aux entreprises, interdisant tout contrôle sur le respect du principe du "donnant-donnant".

En réponse à **M. Maurice Schumann**, **M. Pierre Joxe** s'est félicité de l'émergence des réflexions sur la pratique de la régulation budgétaire.

Répondant à **M. François Trucy**, **M. Pierre Joxe** a souligné la très forte spécificité de la situation allemande, l'ampleur des dépenses de la réunification ayant porté l'endettement à 52 % du produit intérieur brut et ne permettant pas de dessiner avec précision les perspectives d'évolution des finances publiques.

**M. Pierre Joxe** a également insisté sur la très grande sensibilité du produit de la taxe sur la valeur ajoutée à la conjoncture économique française, qui avait pu justifier certaines opérations de régulation des dépenses.

En réponse à **M. Joël Bourdin**, **M. Pierre Joxe** a estimé que la Cour des Comptes ne s'était pas prononcée sur le bien-fondé des dotations aux collectivités locales, mais sur la compatibilité de l'évolution des impôts locaux avec les prescriptions de la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques.

**M. Christian Poncelet, président**, a alors souligné l'importance des dépenses "à guichet ouvert", souvent imposées aux collectivités locales.

En réponse à **M. Henri Collard**, le premier président de la Cour des Comptes a estimé que l'appréciation portée par une chambre régionale des comptes sur la construction d'un ouvrage public devrait être située dans le contexte d'ensemble de l'opération.

Répondant à **Mme Marie-Claude Beaudou**, il a rappelé que la Cour des Comptes était habilitée à examiner l'ensemble des aides publiques aux entreprises, et que l'analyse des aides à l'emploi révélait la nécessité d'une évaluation préalable à toute réforme.

Enfin, en réponse à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, le premier président de la Cour des Comptes a estimé que les subventions de fonctionnement aux établissements publics recouvraient souvent de véritables dépenses d'intervention, qui amenaient les corps d'inspection et de contrôle à apprécier le bien-fondé des crédits alloués, non seulement au regard de l'efficacité de la gestion, mais aussi des objectifs globaux poursuivis par ces organismes.

## 2. Examen du projet de loi

Réunie le **mercredi 12 juin 1996**, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du **projet de loi n° 404 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, portant **règlement définitif du budget de 1994**, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**.

**M. Alain Lambert, rapporteur général** a estimé que l'exercice 1994 pouvait être considéré comme le début de l'entreprise difficile de maîtrise de la dépense publique, en rappelant qu'au plan conjoncturel, l'année 1994 avait marqué une inflexion sensible par rapport à 1993 -à une récession de 1,4 % avait succédé une croissance du PIB de 2,8 %-, mais que l'analyse détaillée des composantes de cette croissance ne délivrait pas que des enseignements réconfortants.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a également rappelé que la croissance avait déjoué les prévisions officielles, qui s'établissaient à 1,4 % et confirmé ainsi le caractère de plus en plus imprévisible et cyclique de l'économie française, que, par ailleurs, cette croissance avait été essentiellement technique. car après un déstockage massif de 2 points de PIB en 1993, les entreprises avaient "restocké" à hauteur de 1,7 point de PIB en 1994, et qu'enfin, elle a été relativement heurtée, le second semestre étant moins dynamique que le premier.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souligné l'émergence, depuis 1988, d'un écart croissant entre prévisions et réalisations : en effet, les modèles macroéconomiques, qui font pourtant l'objet de recalages permanents, peinent à rendre compte des modifications de comportement des agents économiques et des conséquences de la mondialisation de l'économie.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a insisté sur la difficulté croissante de construire des budgets reposant sur des bases macroéconomiques assurées : en 1994, les prévisions de recettes ont été bonnes, mais elles ont résulté en fait de deux erreurs de sens contraire, car la croissance a été plus forte que prévu, mais la composition de cette croissance moins porteuse en recettes qu'il n'avait été escompté, en raison notamment des fortes variations de stocks.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que les recettes fiscales nettes s'étaient accrues de 3,7 %, alors que le PIB en valeur avait augmenté de 4,3 % et que l'élasticité des recettes à la croissance était donc demeurée faible et, par conséquent, préoccupante.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite précisé qu'une analyse plus détaillée de l'exercice 1994 faisait apparaître trois éléments principaux : le basculement du prélèvement France Telecom des recettes non

fiscales sur les recettes fiscales à hauteur de 15 milliards de francs, la prise en compte des modifications de perception de la taxe sur la valeur ajoutée (suppression de la règle du décalage d'un mois et TVA intracommunautaire) qui expliquait pour près de 17 milliards de francs la progression des recettes totales de 1994 par rapport à 1993, et enfin la mise en oeuvre de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu qui avait représenté un allègement net de près de 21 milliards de francs.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite rappelé que l'analyse des dépenses se heurtait traditionnellement au choix d'un indicateur pertinent et que l'indicateur "dépenses nettes du budget général" pouvait être considéré comme le plus fiable, cet indicateur faisant apparaître une hausse de 3,3 %, après une progression de 5,5 % en 1993 et de 6,7 % en 1992.

Cette évolution est due notamment à la régression de 4,7 % des dépenses civiles en capital -c'est la première fois depuis 1987 que ces dépenses ont diminué d'un exercice sur l'autre-, et à la forte décélération de la hausse des dépenses militaires, essentiellement en matière d'investissement, qui se sont établies à + 1,6 %.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que les dépenses civiles ordinaires nettes pour leur part s'étaient accrues de 4 %, après des hausses beaucoup plus importantes, de 6,4 % en 1993 et de 7,8 % en 1992, et que cette décélération apparaissait plus significative encore si l'on prenait en compte la très forte croissance des charges nettes de la dette publique : + 16,4 %.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a également indiqué qu'avec une augmentation de 4 %, les charges directes de personnel étaient en ralentissement par rapport aux 5,8 % de 1993, de même que les autres dépenses civiles de fonctionnement, et que les dépenses d'intervention avaient progressé de 22 milliards, soit de 5,2 % en raison surtout de l'augmentation des dépenses actives en faveur de l'emploi.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a précisé que le rapprochement des évolutions des recettes et des dépenses de 1994 conduisait à un déficit de près de 349 milliards de francs, dans une présentation excluant les ressources tirées des opérations de privatisation et affectées au financement de dépenses d'intervention -soit 50 milliards de francs- ce déficit ne représentant plus que 4,72 % du PIB en 1994 contre 4,89 % en 1993.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite rappelé deux propositions de méthode avancées par la commission des finances, telles que la tenue au printemps du débat d'orientation budgétaire, dont l'inauguration en mai dernier avait permis de disposer d'un document remarquable établi par la Cour des Comptes sur l'exécution de 1995 ; il a regretté que ce débat, l'examen de la loi de règlement et la désormais traditionnelle résolution sur les déficits excessifs, n'ait pu être mieux synchronisé.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a également évoqué la création d'une dotation de réserve conjoncturelle, proposition dont le ministre délégué au budget avait officiellement pris acte le 22 mai dernier lors du débat d'orientation budgétaire, mais dont la mise en oeuvre pourrait se révéler techniquement délicate.

A l'issue de cet exposé, **M. Michel Charasse** a exprimé ses réserves sur la création d'une dotation de réserve conjoncturelle, selon lui peu compatible avec la notion de "crédits devenus sans objet" désignés par l'article 13 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

**M. Michel Charasse** a souligné que, dans tous les cas, une telle dotation ne pourrait empêcher le Gouvernement d'opérer des annulations de crédits sur d'autres chapitres, et a estimé que les arrêtés d'annulation importants devraient être précédés d'une audition du ministre chargé du budget par les commissions des finances des assemblées.

La commission a ensuite adopté un amendement à l'article 16 tendant à rectifier le montant de dépenses qualifiées d'utilité publique dans le cadre d'une gestion de fait.

La commission a ensuite **approuvé le projet de loi ainsi modifié.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article premier.

Article premier.

Sans modification

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1994 sont arrêtés  
aux sommes mentionnées ci-après :

(En francs)

	Charges	Ressources
<b>A.- Opérations à caractère définitif</b>		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale</i>		
<b>Ressources</b>		
Budget général <sup>(1)</sup> .....	1.487.832.543.975,83	
<i>À déduire :</i>		
Dégrèvements et remboursements d'impôts .....	- 210.811.965.251,33	
Sous-total .....	1.277.020.578.724,50	
Comptes d'affectation spéciale .....	28.639.827.024,73	
<b>Total</b> .....		1.305.660.405.749,23
<b>Charges</b>		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général .....	1.466.286.680.662,03	
<i>À déduire :</i>		
Dégrèvements et remboursements d'impôts .....	- 210.811.965.251,33	
Sous-total .....	1.255.474.715.410,70	
Comptes d'affectation spéciale .....	14.551.922.212,91	
<b>Total</b> .....	1.270.026.637.623,61	
<i>Dépenses civiles en capital :</i>		
Budget général .....	104.892.226.000,48	
Comptes d'affectation spéciale .....	14.448.704.999,61	
<b>Total</b> .....	119.340.931.000,09	
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général .....	192.181.208.070,79	
<b>Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)</b>	<b>1.581.548.776.694,49</b>	<b>1.305.660.405.749,23</b>

(1) Après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat (236.794.026.243,54 F) au profit des Collectivités locales et des Communautés européennes.

**Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

	Charges	Ressources
<b>Budgets annexes</b>		
Aviation civile .....	6.766.734.537,50	6.766.734.537,50
Imprimerie nationale .....	"	"
Journaux Officiels .....	874.945.657,27	874.945.657,27
Légion d'honneur .....	134.269.973,45	134.269.973,45
Monnaies et médailles .....	684.350.284,33	684.350.284,33
Ordre de la Libération .....	3.843.540,00	3.843.540,00
Prestations sociales agricoles .....	88.424.659.014,44	88.424.659.014,44
<b>Totaux budgets annexes .....</b>	<b>96.888.803.006,99</b>	<b>96.888.803.006,99</b>
<b>Totaux (A) .....</b>	<b>1.678.437.579.701,48</b>	<b>1.402.549.208.756,22</b>
Excédent des charges définitives de l'Etat (A) .....	275.888.370.945,26	"
<b>B.- Opérations à caractère temporaire</b>		
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>		
Comptes d'affectation spéciale .....	222.948.259,88	130.493.180,28
Comptes de prêts :		
	<b>Charges</b>	<b>Ressources</b>
F.D.E.S. ....	417.391.125,00	440.610.056,74
Autres prêts.....	13.144.678.796,19	1.991.239.142,94
<b>Totaux (Comptes de prêts) .....</b>	<b>13.562.069.921,19</b>	<b>2.431.849.199,68</b>
Comptes d'avances .....	469.383.135.103,20	459.192.618.236,77
Comptes de commerce (résultat net) .....	1.936.603.884,57	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net) .....	- 40.173.954,83	
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net) ..	409.493.730,42	
<b>Totaux (B) .....</b>	<b>485.474.076.944,43</b>	<b>461.754.960.616,73</b>
Excédent des charges temporaires de l'Etat hors F.M.I. (B)....	23.719.116.327,70	
<b>Excédent net des charges, hors F.M.I. ....</b>	<b>299.607.487.272,96</b>	
<b>Excédent net des charges, hors F.M.I., hors F.S.C.</b>	<b>299.082.999.408,50</b>	

Art. 2.

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1994 est arrêté à 1.487.832.543.975,83 F.

Sans modification

La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

**Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

**Art. 3.**

**Art. 3.**

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1994 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Sans modification

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	427.603.360.790,20	7.666.663.121,91	9.961.123.187,71
II. Pouvoirs publics.....	3.826.432.000,00	»	»
III. Moyens des services.....	579.690.153.843,57	2.196.640.416,37	4.611.774.731,80
IV. Interventions publiques.....	455.166.734.028,26	1.979.313.873,33	3.314.580.601,07
<b>Totaux.....</b>	<b>1.466.286.680.662,03</b>	<b>11.842.617.411,61</b>	<b>17.887.478.520,58</b>

**Art. 4.**

**Art. 4.**

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1994 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

Sans modification

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Investissements exécutés par l'Etat.....	25.453.081.490,82	4,02	52,20
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	79.438.324.033,19	8,82	15,63
VII. Réparations des dommages de guerre.....	820.476,47	0,47	»
<b>Totaux.....</b>	<b>104.892.226.000,48</b>	<b>13,31</b>	<b>67,83</b>

**Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale**

**Art. 5.**

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1994 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi.

*(En francs)*

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services	103.705.484.693,38	14.693.425,88	797.279.009,50
<b>TOTAUX</b> .....	<b>103.705.484.693,38</b>	<b>14.693.425,88</b>	<b>797.279.009,50</b>

**Art. 6.**

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1994 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau E annexé à la présente loi.

*(En francs)*

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Equipement .....	87.748.076.300,01	»	2,99
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	727.647.077,40	»	0,60
<b>TOTAUX</b> .....	<b>88.475.723.377,41</b>	<b>»</b>	<b>3,59</b>

**Propositions de la Commission**

**Art. 5.**

Sans modification

**Art. 6.**

Sans modification

**Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale**

**Art. 7.**

Le résultat du budget général de 1994 est définitivement fixé comme suit :

Recettes.....	1.487.832.543.975,83 F
Dépenses.....	1.763.360.114.733,30 F
Excédent des dépenses sur les recettes.....	275.527.570.757,47 F

La répartition de ces sommes fait l'objet du tableau F, annexé à la présente loi.

**Art. 8.**

Les résultats des budgets annexes sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget conformément au tableau G annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Totaux égaux en Recettes et en Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile.....	6.766.734.537,50	970.666,18	158.383.722,68
Imprimerie nationale.....	»	»	2.050.101.768,00
Journaux officiels.....	874.945.657,27	4.492.375,24	8.121.654,97
Légion d'honneur.....	134.269.973,45	23.322.536,31	3.810.246,86
Monnaies et Médailles.....	684.350.284,33	44.412.814,88	79.406.783,55
Ordre de la Libération.....	3.843.540,00	683.501,84	683.501,84
Prestations sociales agricoles.....	88.424.659.014,44	1.562.121.821,38	1.887.462.806,94
<b>TOTAUX.....</b>	<b>96.888.803.006,99</b>	<b>1.636.003.715,83</b>	<b>4.187.970.484,84</b>

**Art. 9.**

I.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1994, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

**Propositions de la Commission**

**Art. 7.**

Sans modification

**Art. 8.**

Sans modification

**Art. 9.**

Sans modification

Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

(En francs)

Designation	Operations de l'annee 1994		Ajustements de la loi de reglement		
	Depenses	Recettes	Ouvertures de credits complementaires	Annulations de credits non consommes	Autorisations de decouverts complementaires
<b>I. Operations à caractère définitif</b>					
Comptes d'affectation speciale	29 000 627 212,52	28 639 827 024,73	601 728 341,43	502 780 492,91	»
<b>II.- Operations à caractère temporaire</b>					
Comptes d'affectation speciale	222 948 259,88	130 493 180,28	»	150 000,12	»
Comptes de commerce	79 924 683 668,38	77 088 079 783,81	»	»	»
Comptes de reglement avec les gouvernements etrangers	69 202 520,57	109 376 475,40	»	»	»
Comptes d'operations monetaires	10 771 061 877,60	6 977 435 455,21	»	»	46 680 939 471,59
Comptes de prêts	13 562 069 921,19	2 431 849 199,68	0,42	1 243 175,23	»
Comptes d'avances	469 383 135 103,20	459 192 618 236,77	175 319 557 898,00	985 422 794,80	»
<b>Totaux</b>	<b>573.033.101.350,82</b>	<b>545.929.852.331,15</b>	<b>175.319.557.898,42</b>	<b>986.815.970,15</b>	<b>46.680.939.471,59</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>602.033.728.563,34</b>	<b>574.569.679.355,88</b>	<b>175.921.286.239,85</b>	<b>1.489.596.463,06</b>	<b>46.680.939.471,59</b>

II.- Les soldes, à la date du 31 décembre 1994, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

(En francs)

Designation des categories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1994	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation speciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire .....	200.000,00	5.323.265.609,29
Comptes de commerce .....	289.384.859,65	5.819.871.581,38
Comptes de reglement avec les gouvernements etrangers.....	222.773.175,69	80.952.016,41
Comptes d'operations monetaires .....	47.291.558.935,20	14.555.407.195,70
Comptes de prêts .....	119.649.166.511,86	»
Comptes d'avances .....	100.023.066.473,81	»
<b>TOTAUX.....</b>	<b>267.476.149.956,21</b>	<b>25.779.496.402,78</b>

**Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

III.- Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1995 à l'exception d'un solde débiteur de 1.117.480.396,29 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 610.619.463,61 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 17.

La répartition, par ministère, des sommes fixées au II est donnée au tableau I annexé à la présente loi.

Art. 10.

Art. 10.

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1994 à la somme de 156.553.032.697,26 francs, conformément au tableau ci-après :

Sans modification

(En francs)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	23.999.712.478,73	
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	7.880.622,10	
Pertes de change	1.281.325,58	
Bénéfices de change		1.350.078,75
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	2.444.585.483,48	
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements	134.338.409.994,37	4.237.487.128,25
<b>TOTAUX</b>	<b>160.791.869.904,26</b>	<b>4.238.837.207,00</b>
<b>SOLDE</b>	<b>156.553.032.697,26</b>	

Art. 11.

Art. 11.

Sont définitivement apurées par transport en augmentation des découverts du Trésor les pertes de 9,85 F et de 31.970 F correspondant à la contre-valeur de devises démonétisées détenues respectivement par la régie auprès de l'ambassade de France en Arménie et par la régie auprès de l'ambassade de France en Irak.

Sans modification

Art. 12.

Art. 12.

Le compte 519-15 « Concours non rémunérés de la Banque de France » est définitivement apuré par transport en atténuation des découverts du Trésor d'un montant de 12.030.000.000 F correspondant à une fraction des avances de trésorerie consenties par la Banque de France au titre des opérations avec le Fonds de stabilisation des changes.

Sans modification

**Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale**

**Art. 13.**

**I.-** Est définitivement apuré par transport en augmentation des découverts du Trésor un solde débiteur de 5.091.295,58 F figurant dans les comptes de l'Etat et correspondant aux dépenses effectuées pour le compte de l'ex-Caisse nationale de l'énergie.

**II.-** Est définitivement apuré par transport en atténuation des découverts du Trésor un solde créditeur de 3.069.852,30 F figurant dans les comptes de l'Etat et correspondant au solde du compte de dépôts de fonds de l'ex-Caisse nationale de l'énergie.

**Art. 14.**

**I.-** Le Ministre de l'économie et des finances est autorisé à procéder à la remise d'une somme en capital de 15.000.000 F, correspondant à trois avances accordées à la république du Mali et figurant dans les comptes de l'Etat au compte 903-15 « Avances consolidées par transformation en prêts du Trésor ».

**II.-** Le Ministre de l'économie et des finances est autorisé à procéder à la remise d'une somme en capital de 709.026,37 F restant due au titre d'une avance consentie à la république du Burkina Faso, figurant dans les comptes de l'Etat au compte 903-15 « Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor ».

**Art. 15.**

Est définitivement apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor une créance de 43.878.077,08 F figurant au compte 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social » au titre de prêts accordés en 1968 par la Caisse française de développement à la compagnie des potasses du Congo.

**Art. 16.**

**I.-** Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 533.538,68 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts en date du 20 juin 1991, 25 mars 1993 et 29 septembre 1994 au titre du ministère de l'environnement.

**II.-** Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 334.690,52 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts en dates du 27 juin 1991, 25 mars 1993, 29 septembre et 22 décembre 1994 au titre du ministère de l'aménagement du territoire.

**Propositions de la Commission**

**Art. 13.**

Sans modification

**Art. 14.**

Sans modification

**Art. 15.**

Sans modification

**Art. 16.**

**I.-** Sont reconnues...  
...un montant de 484 667,81 F,  
les dépenses...  
...25 mars 1993, 29 septembre  
1994 et 6 décembre 1995 au  
titre... ...l'environnement.

**II.-** Sans modification

**Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

III.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 1.242.056,31 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts en dates du 6 novembre 1989, 11 mai 1992 et 22 novembre 1993 au titre du ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat.

III.- Sans modification

IV.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 77.346 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts en dates du 8 février 1990 et 16 février 1995 au titre du ministère des affaires étrangères.

IV.- Sans modification

**Art. 17.**

**Art. 17.**

Sans modification

I.- Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9 (III), 10, 11 et 13 (I) sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1994 .....	275.527.570.757,47 F
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » .....	610.619.463,61 F
- soldé chaque année .....	156.553.032.697,26 F
- Pertes et profits sur emprunts et engagements .....	31.979,85 F
- Pertes sur devises démonétisées .....	5.091.295,58 F
- Apurement d'opérations consécutif à la liquidation de la Caisse nationale de l'énergie .....	
<b>TOTAL I .....</b>	<b>432.696.346.193,77 F</b>

II.- Les sommes mentionnées ci-après et visées aux articles 12 et 13 (II) sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

- Apurement des concours non rémunérés de la Banque de France .....	12.030.000.000,00 F
- Apurement d'opérations consécutif à la liquidation de la Caisse nationale de l'énergie .....	3.069.852,30 F
<b>TOTAL II .....</b>	<b>12.033.069.852,30 F</b>

III.- Les sommes mentionnées ci-après et visées à l'article 9 (III) sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

- Remises de dettes consenties en application de l'article 16 de la loi portant règlement définitif du budget de 1978 (n° 80-1095 du 30 décembre 1980) complétée par l'article 15 de la loi portant règlement définitif du budget de 1982 (n° 84-386 du 24 mai 1984) et par l'article 14 de la loi portant règlement définitif du budget de 1986 (n° 89-479 du 12 juillet 1989) portant remises de dettes consenties aux pays appartenant à la catégorie des moins avancés (échéances en capital annulées en 1994) .....	5.659.312,45 F
- Remises de dettes consenties en application de l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988), du II de l'article 125 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989), du II de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990) et de l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 (n° 91-1323 du 30 décembre 1991) et de l'article 52 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) et de l'article 50 de la loi de finances rectificative pour 1994 (n° 94-1163 du 29 décembre 1994) (échéances en capital annulées en 1994) .....	74.232.027,76 F

**Texte du projet de loi adopté conforme par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

- Remises de dettes consenties en application du I de l'article 125 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) et du I de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990) (échéances en capital annulées en 1994) .....	164.767.933,78 F
- Remises de dettes consenties en application de l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 1994 (n° 94-1163 du 29 décembre 1994) (échéances en capital annulées en 1994) .....	57.094.053,68 F
- Remises de dettes consenties en application du III de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990) et de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1994 (n° 94-1163 du 29 décembre 1994) (échéances en capital annulées en 1994) .....	791.727.068,62 F
- Remises de dettes consenties en application de l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 1992 (n° 92-1476 du 30 décembre 1992) (échéances en capital annulées en 1994) ..	24.000.000,00 F
<b>TOTAL III</b> .....	<b>1.117.480.396,29 F</b>

**IV.-** Les sommes mentionnées aux articles 14 et 15 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

- Abandon de créances détenues sur le Mali et le Burkina-Faso .....	15.709.026,37 F
- Abandon de créances détenues à l'encontre de la Compagnie des potasses du Congo .....	43.878.077,08 F
<b>TOTAL IV</b> .....	<b>59.587.103,45 F</b>
<b>NET A TRANSPORTER EN AUGMENTATION DES DECOUVERTS DU TRESOR (I-II+III+IV)</b> .....	<b>421.840.343.841,21 F</b>

**RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES**  
**AUX QUESTIONS POSÉES**  
**PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

## **LISTE DES QUESTIONS**

**Question n° 1** : Comptabilisation des dépenses d'investissement

**Question n° 2** : Relations financières entre l'Etat et le régime général de sécurité sociale

**Question n° 3** : Rattachement des recettes et des dépenses

**Question n° 4** : Appréciation des critères de convergence

**Question n° 5** : Monographie "logement"

**Question n° 6** : Monographie "agriculture"

**Question n° 7** : Monographie "services financiers"

**Question n° 8** : Subventions de fonctionnement.

## QUESTION N°1

### COMPTABILISATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

La Cour met en évidence le déclin tendanciel des dépenses d'investissement, fait marquant de la politique budgétaire récente. Toutefois, peut-on considérer que les titres V et VI donnent une image fidèle de l'effort consenti par l'Etat en faveur de l'investissement ? Les dépenses de bonification de prêts et les investissements financés sur ressources de comptes spéciaux du Trésor ne devraient-ils pas être pris également en considération ? On pourrait considérer qu'il en va de même de certaines subventions d'équilibre qui couvrent souvent de manière indifférenciée, les dépenses d'investissement et de fonctionnement de divers organismes.

La Cour est-elle en mesure, fût-ce d'une manière approximée pour 1994, d'apprécier l'effort global d'investissement de l'Etat ? Le ministre de l'économie et des finances ayant annoncé son intention de clarifier la présentation budgétaire de l'Etat entre "section de fonctionnement" et "section d'investissement", la Cour sera-t-elle associée à cette tentative de réorganisation comptable ?

## RÉPONSE

Bien qu'il soit habituel d'évoquer indifféremment les termes de "dépenses en capital" et de "dépenses d'investissement", l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 distingue les deux notions. En effet, concernant les charges permanentes, l'article 6 précise :

" Les charges permanentes de l'Etat comprennent :

- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital ;
- les prêts et avances.

(...)

Les dépenses en capital sont groupées sous trois titres :

- investissements exécutés par l'Etat ;
- subventions d'investissement accordées par l'Etat ;
- réparations des dommages de guerre."

Ainsi, le législateur a-t-il voulu faire une distinction entre les deux expressions, considérant que l'une ( dépenses en capital) inclut nécessairement la seconde (investissements). Toutefois, la quasi disparition des dépenses effectuées dans le cadre du titre 7, fait que dans la pratique ces deux notions peuvent bien être considérées comme interchangeable.

Pour différencier les crédits prévus pour les dépenses en capital de ceux destinés aux dépenses ordinaires, le législateur a également prévu à l'article 12 de l'ordonnance précitée que :

"Les dotations affectées aux dépenses en capital et aux prêts et exceptionnellement aux dépenses ordinaires de matériel peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi".

Les crédits qui concernent les dépenses en capital se caractérisent donc par l'existence simultanée d'autorisations de programme et de crédits de paiement. La notion d'autorisation de programme est indispensable pour prendre en compte l'aspect pluriannuel des dépenses en capital, même si l'étalement des charges sur plusieurs exercices ne semble pas obligatoire. Les autorisations de programme sont ensuite affectées à des opérations d'investissements individualisées, pour permettre d'effectuer des engagements juridiques et des paiements. Il est donc toujours possible de faire un lien direct entre les crédits d'investissement consommés et une opération bien définie. Néanmoins l'application stricte des dispositions de l'article 12 n'impose pas l'existence d'autorisation de programme pour qu'une dépense soit qualifiée de dépense en capital, même si la pratique contraire a été consacrée par l'usage.

Des dispositions analogues sont inscrites concernant les budgets annexes ( article 21 et 22) et les comptes spéciaux du Trésor ( article 24).

*a) Conséquences de la définition des dépenses en capital*

Une application stricte de l'ordonnance de 1959 voudrait que toutes les dépenses d'investissements (exécutées par l'Etat ou subventions d'investissement accordées par l'Etat) figurent sur l'un des deux titres prévus pour le budget général ou sur les chapitres spécifiques des budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor. Une prise en compte de dépenses figurant dans d'autres titres ou chapitres du budget, pour déterminer l'effort d'investissement de l'Etat, reviendrait donc à considérer que des crédits d'investissements figurent irrégulièrement dans des parties destinées à décrire d'autres dépenses.

Or, les dépenses de bonification de prêts, sont systématiquement retracées sur le titre 4 de divers ministères :

- Chapitre 44-42 du budget de l'Agriculture et de la pêche (Prêts à l'agriculture- charges de bonification);
- Chapitre 44-98 du budget du Commerce et de l'artisanat (Bonifications d'intérêts);
- Chapitre 41-43 du budget de la Coopération (Concours financiers).

Le mode d'utilisation de ces crédits (généralement charges de bonification d'intérêts pour des prêts accordés dans l'année par des organismes bancaires au profit d'une population spécifique de bénéficiaires désignés par le ministère) ne permet pas de faire de liaison précise entre les dépenses retracées et l'emploi pour lequel les prêts ont été accordés. Les dépenses correspondantes peuvent donc être assimilées à des aides économiques destinées à un secteur d'activité précis et non à des dépenses liées à des investissements individualisés. Leur présence sur le Titre 4 ne semble donc pas anormale.

*b) Cas particulier des dépenses en faveur du logement social*

Les charges de bonification des prêts destinés au secteur du logement social posent un problème de nature différente, qui a été longuement développé dans le rapport de la Cour consacré en 1994 au secteur du logement. En effet, les autorisations de programme et les crédits de paiements correspondant aux aides de l'Etat au logement figurent bien sur des chapitres du Titre 6 du budget du logement (ministère de l'Urbanisme, du logement-services communs en 1993 et antérieurement). Après que les autorisations de programme ont été affectées par le ministère du logement pour les opérations

qui sont décrites au chapitre 65-48 "Construction et améliorations à l'habitat", les crédits de paiement correspondants sont ensuite transférés en totalité en cours d'année au profit du budget des Charges communes, chapitre 44-91 "primes à la construction", où sont retracées les dépenses.

Ainsi une partie de l'effort d'investissement de l'Etat pour la construction de logements sociaux figure sur un chapitre du Titre 6 au moment de la présentation des lois de finances au Parlement, alors que les dépenses exécutées le sont sur le Titre 4. C'est pourquoi, en fonction de la nature des soldes budgétaires étudiés, l'examen de l'effort d'investissement peut inclure ou exclure une partie du secteur des aides à la construction. Si celui-ci est effectué au niveau des crédits prévus dans les lois de finances ou des autorisations de programme, l'investissement pour la construction de logements sociaux sera compris dans le montant total des aides ; a contrario il sera omis s'il se limite aux dépenses des titres 5, 6 et 7.

La Cour s'est prononcée à de multiples occasions sur la régularité de cette opération, notamment à l'occasion d'une réponse à un questionnaire de la commission des finances du Sénat et des différentes monographies consacrées au logement dans son rapport annuel sur l'exécution des lois de finances . L'opération de transfert entre un titre de dépenses d'investissement et un titre de dépenses ordinaires a été considérée comme régulière, eu égard aux prescriptions de l'ordonnance organique, même si elle a comme résultat de noyer des crédits spécifiques prévus avec une destination très précise (aides au logement social en l'espèce) dans un chapitre à la formulation plus vague "Encouragement à la construction immobilière - Primes à la construction", regroupant des dépenses dont le caractère social n'est pas toujours certain (primes d'épargne logement par exemple).

L'ensemble des dépenses imputées sur le chapitre 44-91 des Charges communes, peut difficilement être considéré comme relevant de l'effort d'investissement de l'Etat. Dans une large mesure, les plans épargne logement constituent des placements financiers sans obligation systématique de contribuer à financer des acquisitions de logements. Les dépenses correspondant aux primes d'épargne devraient donc être soustraites des investissements de l'Etat.

*c) détermination de l'effort d'investissement de l'Etat*

L'évaluation traditionnelle que fait la Cour dans son rapport annuel sur l'exécution des lois de finances concerne le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. Dans le domaine des investissements elle se prononce traditionnellement, d'une part, sur les montants des crédits ouverts puis disponibles, sur les dépenses constatées et sur la gestion de l'ensemble des autorisations de programmes depuis leur ouverture en loi de finances jusqu'à leur utilisation. Cette double vision annuelle (dépenses constatées) et pluriannuelle (consommation des autorisations de programme) donne une bonne image de l'effort d'investissement de l'Etat.

La prise en compte éventuelle, dans ces montants, de dépenses qui figureraient sur d'autres titres ou chapitres, fausserait la notion de dépense en capital, telle qu'elle ressort de la définition figurant dans l'ordonnance organique. Faut de pouvoir nettement distinguer, dans certaines subventions d'équilibre accordées par l'Etat, la part qui relève du fonctionnement de celle qui pourrait concerner des investissements, il paraît sage de se limiter dans la comptabilisation de l'effort d'investissement de l'Etat aux seules dépenses imputées sur les titres et chapitres budgétaires prévus pour retracer les dépenses en capital.

Le tableau suivant retrace donc cet effort d'investissement de l'Etat pour l'exercice 1994:

Effort d'investissement de l'Etat en 1994

(en MF)

BUDGET OU CST	AP disponibles	AP consommées	CP disponibles	CP consommées
Budget général- services civils	163 475,8	135 418,1	128 369,6	104 892,2
Budget général- services militaires	130 007,8	95 340,0	99 860,8	88 475,7
Budgets annexes	2 027,0	1 926,1	2 031,1	1 737,7
Comptes spéciaux du Trésor <sup>1</sup>	8 384,4	14601,8	16 752,8	14 882,5
<b>Total</b>	<b>303 895,0</b>	<b>226 090,2</b>	<b>247 014,3</b>	<b>209 988,1</b>

\*

\* \*

<sup>1</sup> La forte différence entre le montant des autorisations de programme et les crédits de paiement des comptes spéciaux du Trésor correspond au montant excédentaire des dépenses du CST "Affectation du produit des cessions de titres du secteur public", qui n'ont pas donné lieu à l'ouverture d'un complément d'autorisations de programme ( voir rapport sur l'exécution des lois de finances de 1994, p. 328)

Il a bien été indiqué ci-dessus que cette présentation reste strictement conforme aux règles définies par l'ordonnance organique.

Le gouvernement a esquissé une autre approche, dans son rapport de mai 1996 en vue du débat d'orientation budgétaire. Le budget voté de 1996 y est présenté selon les normes comptables applicables aux collectivités locales. Dans la répartition opérée entre la section de fonctionnement et la section d'investissement, les crédits d'investissement sont ramenés à 179 milliards, après déduction de 20 milliards correspondant à des crédits d'intervention, reclassés en «autres charges de gestion courante» et figurant donc en section de fonctionnement.

La Cour n'ayant pas été consultée sur la ventilation ainsi opérée, qui ne peut être validée que sur la base d'une analyse détaillée, n'est pas en mesure de se prononcer sur un tel retraitement.

Néanmoins, la Cour est disposée à participer aux réflexions et aux travaux sur ces sujets, si la demande lui en est faite.

## QUESTION N° 2

### LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LE RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE

Depuis la rédaction du rapport, des solutions ont-elles été apportées :

- au problème de la fixation du taux de cotisations d'allocations familiales applicable au personnel de l'État ?
- à la divergence d'appréciation entre l'État et la CNAF sur le montant du solde compensatoire des prestations familiales ?

### RÉPONSE

Aux termes du premier alinéa de l'article 26 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale (article L. 212-1 du code de la sécurité sociale), le service des prestations familiales dues aux salariés de toutes professions, aux employeurs et aux travailleurs indépendants des professions non agricoles ainsi qu'à la population non active incombe aux caisses d'allocations familiales. Le deuxième alinéa prévoit cependant que certains organismes ou services peuvent être autorisés par décret à servir ces prestations.

L'autorisation de servir les prestations familiales aux personnels de droit public a été donnée à l'État notamment, par l'article D. 212-3 du code de la sécurité sociale.

L'article R. 252-29 dudit code dispose que les organismes ou services autorisés à servir les prestations familiales doivent, aux dates et dans les conditions fixées par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, communiquer à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) tous les renseignements nécessaires à la centralisation par cet établissement, d'une part, du montant des prestations familiales dont ils assument le service,

d'autre part, des cotisations et contributions dues au titre des salariés intéressés.

La Caisse nationale des allocations familiales est chargée de tenir le compte correspondant par organisme.

La différence entre, d'une part, les cotisations dues par l'employeur, d'autre part, les prestations qu'il sert forme un solde compensatoire, à verser par l'employeur lorsque celles-ci sont inférieures à celles-là. En ce qui concerne l'État (budget général), les cotisations ont toujours été supérieures aux prestations qu'il sert directement.

L'existence d'organismes autorisés à servir les prestations familiales pose le problème de la fixation d'un taux de cotisations d'allocations familiales qui tienne compte, par rapport aux employeurs de droit commun, des charges administratives du service, des prestations versées et de l'action sociale dispensées au profit de leurs agents, au lieu et place de la Caisse nationale des allocations familiales. Le dernier taux fixé avait longtemps concerné l'exercice 1992, un litige entre les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget ayant retardé la fixation des taux applicables pour les années plus récentes. Un arbitrage rendu en mars 1996 devrait mettre fin à cette situation.

Une autre conséquence de l'existence de ces régimes spécifiques est la nécessité de préciser les conditions d'information de la CNAF. L'arrêté prévu par l'article R. 252-29 du code de la sécurité sociale n'est cependant toujours pas intervenu. Pour ce qui concerne le régime de l'État employeur, les divergences d'appréciation entre l'État et la CNAF sur le montant du solde compensatoire 1994 des prestations familiales ont été réduites. Dans les comptes 1994 de la CNAF, le solde compensatoire pour 1994 à verser par l'État, initialement envisagé à hauteur de 7,4 milliards, a été inscrit pour 6,4 milliards. Dans les comptes de l'État, le solde compensatoire pour 1994 a donc figuré successivement pour :

- 6,2 milliards dans les comptes 1994, en clôture ;

- 6,8 milliards dans l'arrêté définitif du solde, intervenu courant 1995.

Pour la compensation 1995, la caisse nationale devrait retenir les mêmes éléments que l'État : en avril 1996, la direction du budget lui a fourni les informations nécessaires pour l'arrêté de ses comptes 1995.

### **1 - Fixation du taux de cotisations d'allocations familiales applicable au personnel de l'Etat**

Le montant des cotisations dues par l'État dépend du taux de cotisation applicable à l'assiette. Or, ce taux n'est fixé que très tardivement : seulement au cours du deuxième semestre de l'année suivante en même temps que l'arrêté interministériel qui détermine annuellement la fraction des cotisations d'allocations familiales affectée à l'action sanitaire et sociale et à la gestion administrative (article L. 251-8 du code de la sécurité sociale). Le taux de cotisation des organismes qui servent les prestations familiales à leurs salariés est en effet inférieur à celui du droit commun, pour tenir compte, d'une part, du coût du service des prestations, d'autre part, de l'action sociale dispensée. Jusqu'en 1992, le taux a été calculé chaque année au prorata des cotisations affectées au fonds national des prestations familiales.

Ainsi, le dernier arrêté publié date du 24 septembre 1993 et concerne l'année 1992. Il a fixé pour cette année :

- le montant des cotisations affectées aux fonds nationaux de gestion administrative (5 828 millions) et d'action sociale (7 985 millions), en équilibrant purement et simplement ces deux fonds ;
- le taux de cotisation, arrêté à 4,8 %.

Ce taux est cohérent avec la cotisation des employeurs de droit communs : sur 5,4 %, 0,6 % reviennent en effet aux fonds nationaux de gestion administrative et d'action sociale, 4,8 % étant attribués au fonds national de prestations familiales<sup>1</sup>.

Le mode de calcul du taux a été remis en question pour l'exercice 1993, par le ministère des affaires sociales, qui estimait que la part à la charge des régimes spéciaux devait être calculée au prorata des dépenses de prestations du régime général et non plus des cotisations. La méthode actuelle, qui prend comme base les cotisations, peut prêter à discussion dans la mesure où existent des exonérations de cotisations non compensées. Comme elles restent à la charge du régime elles ne sont pas comptabilisées en produits du régime général. Leur prise en compte dans les écritures de la CNAF conduirait, toutes choses égales par ailleurs, à diminuer la part relative des montants affectés à l'action sociale et à la gestion administrative, ces derniers étant alors rapportés à une base de cotisations plus large. Aussi peut-on penser que la méthode de calcul défavorise aujourd'hui le régime général.

<sup>1</sup> L'examen des comptes de la CNAF pour l'exercice 1992 témoigne de la mise en oeuvre de ce principe de calcul. Le tableau suivant présente la répartition des cotisations affectées à la CNAF entre les trois fonds nationaux qu'elle gère : prestations familiales, gestion administrative, action sociale.

**Répartition en 1992 des cotisations entre les fonds nationaux gérés par la CNAF**  
(En millions de francs)

Désignation	Montant des cotisations affectées
Fonds national des prestations familiales	
- Régime général et minier (1)	109 608
- Autres régimes (2)	19 302
- Sous-total (1)+(2)	128 910
Fonds national de la gestion administrative (3)	5 828
Fonds national d'action sociale (4)	8 214
	(a)
Total des cotisations, majorations et pénalité de retard (5)=(1)+(2)+(3)+(4)	142 952
Part des cotisations, hors régimes spéciaux, affectées au fonds national des prestations familiales (1)/[(5)-(2)]	88,64 %

(a) : 7 985 millions (arrêté de répartition du 24 septembre 1993) + 228 millions de majorations de retard supplémentaires affectées au fonds dans les comptes de la CNAF.

La cotisation des employeurs de droit commun a donc servi en 1992 à hauteur de 88,64 % à alimenter le fonds national des prestations familiales : sur 5,4 de cotisation, 4,79 (5,4 x 0,8864 = 4,79) reviennent à ce fonds. C'est à 4,8 % qu'a été fixée la cotisation des régimes spéciaux.

Il est difficile de définir une méthode de calcul du taux non contestable. La méthode actuelle est critiquable, en particulier quand elle établit une corrélation inéluctable entre une augmentation éventuelle des coûts administratifs du régime général et la diminution correspondante de la cotisation des régimes spéciaux. La méthode actuelle constitue en fait une convention, retenue pour son caractère pratique, mais qui n'a jamais donné lieu à une information claire des parties concernées. Le manque de clarté est renforcé par la fixation du taux après que les comptes de la CNAF ont été en partie arrêtés. Les dates de l'arrêté interministériel fixant le taux de cotisation ont été les suivantes depuis 1990 :

- pour l'exercice 1989, le 30 août 1990 ;
- pour l'exercice 1990, le 1er août 1991 ;
- pour l'exercice 1991, le 24 juin 1992 ;
- pour l'exercice 1992, le 24 septembre 1993.

Ces dates tardives, outre qu'elles provoquent un retard anormal pour l'arrêté définitif des comptes du régime général, donnent l'impression que la fixation du taux est conditionnée par la situation de la branche famille, elle-même subordonnée aux contributions apportées par les régimes spéciaux de l'article 26, l'État au premier chef : une augmentation du taux de 0,2 point, c'est-à-dire un passage du taux de 4,8 % à 5% représenterait pour l'État, principal participant de ces régimes, une contribution supplémentaire de 0,5 milliard en 1994<sup>1</sup>.

La fixation d'un taux de cotisation après l'année concernée ne peut se traduire que par des régularisations de versement et des modifications des comptes de la CNAF. Elle organise le cas échéant des reports ou des anticipations de charges pour l'État en premier lieu, mais aussi les autres régimes du deuxième alinéa de l'article 26 (Poste, France Télécom, SNCF, RATP, EDF-GDF).

La direction du budget a informé la Cour qu'un arbitrage avait été rendu le 8 mars 1996. L'arrêté à intervenir fixerait à 4,8 % le taux de cotisations de ces régimes pour les années 1993 à 1996, ce qui régulariserait les compensations des années 1993 à 1995 calculées sur un taux provisoire de 4,8 % et anticiperait, par rapport aux errements antérieurs, la fixation du taux pour l'année 1996.

<sup>1</sup> Sur la base d'une masse salariale estimée à 266.404 millions (266.404 x 0,2 % = 533 millions).

Ainsi, à l'issue d'un différend particulièrement long, ce récent arbitrage a permis d'officialiser dès le début de l'année 1996, le taux applicable pour l'année.

Cette nouvelle approche mérite incontestablement d'être maintenue à l'avenir, car elle permettra de mettre fin définitivement à un système particulièrement opaque.

## **2 - Solde compensatoire 1994 du régime des prestations familiales de l'État**

Les documents préliminaires à l'établissement des comptes 1994 de la CNAF retraçaient les évaluations suivantes pour le régime des prestations familiales de l'État :

- . Cotisations : 13 331 millions, (1)
- . Prestations : 5 923 millions, (2)
- . Solde : 7 408 millions, (1) - (2)

Ce solde de 7 408 millions correspondait ainsi au montant des versements à effectuer ou effectués par l'État au titre de la compensation pour l'année 1994.

Or, les éléments de calcul provisoires déterminés par la direction du budget pour servir à l'apurement de la compensation pour l'année 1994 avaient été les suivants :

- . Cotisations : 12 787 millions, (1)
- . Prestations : 6 561 millions, (2)
- . Solde : 6 226 millions, (1) - (2)

Aussi la Cour avait-elle estimé «anormal et choquant que l'État tuteur de la sécurité sociale présente ses comptes pour 1994 avec un solde compensatoire de 6,2 milliards et que la CNAF publie de son côté des comptes préliminaires faisant ressortir un solde de 7,4 milliards».

Au cours de la réunion annuelle tenue le 29 juin 1995 entre la CNAF et la direction de la sécurité sociale avant l'arrêté définitif des comptes, la caisse nationale a reconsidéré ses « prévisions » 1994 pour le régime de l'État, les cotisations de l'État étant revues à la baisse (- 544 millions, soit 12 787 millions), identiques à celles de l'État, et ses prestations à la hausse (+ 472 millions, soit 6 395 millions). Le solde compensatoire du régime 1994

de l'État a donc été présenté à hauteur de 6 392 millions dans les comptes 1994 de la CNAF, contre 6 226 millions dans les comptes 1994 de l'État.

Compte tenu des versements de l'État pendant la gestion 1994 au titre du régime de l'année 1994 (5 592 millions) (3) la créance de la CNAF sur l'État, à ce titre, au 31 décembre 1994 est portée à 800 millions à l'actif du bilan de la CNAF.

Sur cette somme, l'État a payé en 1995 la mensualité prévue par la convention du 2 mai 1994 entre l'État et l'ACOSS (508 millions) et l'apurement de la compensation 1994 (126 millions) :

- . Solde provisoire du régime de l'Etat pour 1994 : 6 226 millions
- . Versements conventionnels effectués en 1994 et 1995 : 6 100 millions
- . Reste dû : 126 millions

Au total, les restes à payer par l'État au titre du régime des prestations familiales 1994 s'établissent, dans la comptabilité de la CNAF, à 166 millions à la fin de l'exercice budgétaire 1994 de l'État ( $800 - 508 - 126 = 166$  millions). Ils correspondent à la différence entre la compensation évaluée par la CNAF (6 392 millions) et celle évaluée par l'État (6 226 millions) ( $6\ 392 - 6\ 226 = 166$  millions).

En 1995, l'État a calculé l'apurement définitif du régime pour 1994. Le taux d'augmentation de la masse salariale qui a été retenu pour déterminer le montant des cotisations a été fixé à 3,4 %, sans changement par rapport au taux provisoire, ce qui laisse inchangées les cotisations à payer (12 787 millions). L'exploitation de la comptabilité auxiliaire de la dépense, après clôture de l'exercice 1994, a conduit au total de 6 017 millions de prestations versées, inférieures de 545 millions aux dépenses estimées. L'État a effectué un versement de 545 millions le 15 février 1996, sur les crédits 1995, soldant ainsi sa dette pour 1994.

Le tableau ci-après reprend les données prévisionnelles et définitives du compte du régime des prestations familiales de l'État pour 1994.

**Régime des prestations familiales de l'État pour 1994**

En millions de francs

	Comptes 1994 de la CNAF		Comptes de l'État	
	Documents provisoires	Comptes 1994 arrêtés	Apurement provisoire de la compensation 1994 (PLR 1994)	Apurement définitif de la compensation 1994 (PLR 1995)
Cotisations à payer à la CNAF par l'État (1)	13 331	12 787	12 787	12 787
Prestations versées par l'État aux bénéficiaires (2)	5 923	6 395	6 561	6 017
Solde dû par l'État à la CNAF (1) - (2)	7 408	6 392	6 226	6 770
Versements de l'État à la CNAF, au titre de la compensation pour 1994				
Pendant l'exercice budgétaire 1994 de l'État			6 226	
Pendant l'exercice budgétaire 1995 de l'État				545
Solde restant dû à la CNAF			0	0

Des dispositions ont donc été prises, depuis la rédaction du rapport de la Cour, pour rapprocher les données de l'État et celles de la CNAF, la différence de 166 millions étant certes moins considérable que celle de 1,2 milliard initialement retenue dans les documents provisoires de la caisse. Mais cette situation n'est pas encore entièrement satisfaisante. Elle met en évidence les difficultés provenant de l'absence de définition réglementaire des procédures d'information de la caisse nationale, alors que l'article R. 252-29 du code de la sécurité sociale prévoit de les définir par arrêté.

Les comptes 1995 de la CNAF, pour la compensation 1995, retiendront exactement les prévisions sur le régime de l'État communiquées le 12 avril 1996 à la caisse par la direction du budget. La régularisation, sur la base des chiffres définitifs 1995, ne pourra être arrêtée qu'au cours de l'exercice 1996.

### QUESTION N°3

#### RATTACHEMENT DES RECETTES ET DES DÉPENSES

La Cour constate que des recettes se rattachant à l'année 1993 mais encaissées en 1994 ont «grandement facilité la réalisation d'un solde d'exécution budgétaire conforme à celui prévu en loi de finances initiale» (page 31). Elle constate également (p. 155) que de nombreuses dépenses militaires ont été reportées irrégulièrement sur l'exercice 1995.

Quelles conséquences la Cour tire-t-elle de cette situation ? Faudrait-il prévoir de modifier les règles en la matière ?

#### RÉPONSE

I - Les recettes se rattachant à 1993 mais encaissées en 1994 qui sont évoquées se sont établies à 9,1 milliards. Ce montant, mentionné à la page 31 du rapport portant sur le budget de 1994 correspond à des sommes dont le détail avait été fourni dans le rapport portant sur le budget de 1993 (pages 51 et 57).

- Contrairement aux budgets précédents, celui de 1993 n'enregistre, parmi les recettes non fiscales, aucun dividende ou acompte de dividende provenant de la Banque de France. Cette situation s'explique, pour partie au moins, par le nouveau statut de l'Institut d'émission (loi du 4 août 1993). Le dividende 1993, arrêté à 2 975 millions a été versé en totalité le 15 avril 1994 et a donc été rattaché en totalité en recettes du budget de 1994.

- Alors que la seconde loi de finances rectificative de 1993 avait expressément prévu de les rattacher au budget de 1993, les deux recettes suivantes ont été finalement rattachées à celui de 1994 :

- 1 318 millions de remboursements d'avances aéronautiques ;
- 4 800 millions versés par la Caisse des dépôts et consignations, en provenance du Fonds de réserve et du financement du logement (FRFL).

Si la première opération peut trouver une justification, les deux autres découlent de toute évidence d'un arbitrage qui, à hauteur de 6,1 milliards a

conduit à alourdir le solde d'exécution de 1993, en dépit des dispositions soumises par le gouvernement au vote du Parlement et approuvées par ce dernier. L'objectif véritable semble bien avoir été de faciliter la présentation d'un solde d'exécution amélioré en 1994.

II - Le rapport sur l'exécution du budget de 1994 a effectivement évoqué l'existence de reports de charges du ministère de la Défense correspondant à des dépenses en capital et attribué cette situation aux mesures de régulation budgétaire appliquées en cours d'année :

*« ...Le taux de consommation des crédits (88,6 %) a continué à se détériorer en 1994 et a atteint le niveau le plus faible depuis plus de quinze ans. Cette situation semble être directement liée aux mesures de régulation budgétaire. En imposant un niveau maximal de dépenses parfois au détriment des engagements antérieurs pris, en fixant le montant des reports et en régulant le rythme des délégations de crédits aux services dépensiers, elles ont sérieusement entravé le fonctionnement normal de l'ordonnancement des dépenses.*

*Dès lors de nombreuses dépenses ont été reportées irrégulièrement sur l'exercice 1995 alors qu'elles auraient dû être payées sur les crédits théoriquement ouverts en 1994. Ainsi la délégation générale pour l'armement estime-t-elle le report de charges à 3,2 milliards... »*

Même s'ils sont significatifs, les reports de charges de la gestion 1994 à la gestion 1995 représentent une part limitée des dépenses. Les reports de charges de la gestion 1995 à la gestion 1996 présentent, en revanche, un caractère massif.

Passant à 11,9 milliards, ils ont déjà été signalés à l'attention des deux assemblées parlementaires dans la «Contribution au débat d'orientation budgétaire», communiquée le 3 mai 1996.

Ils seront analysés, de manière détaillée, dans le rapport sur l'exécution du budget de 1995, qui sera transmis fin juillet 1996.

### **1 Les reports de charges à fin 1994**

Selon les informations communiquées par la Direction des programmes d'armement (DPA) de la Délégation générale pour l'armement (DGA), le montant des reports de charges correspondant à des dépenses à payer par les seules directions techniques de la DGA a atteint 3,2 milliards pour les reports à 1995, contre 2,5 milliards pour ceux à 1994.

Ces montants doivent être tenus pour des ordres de grandeur vraisemblables. A l'époque, les «reports de charges» n'étaient pas définis de façon homogène au sein du ministère de la Défense, ni même de la DGA.

A titre principal, les reports de charges correspondaient à des dépenses de l'Armée de l'air dont la réalisation est confiée à la Direction des constructions aéronautiques (DCA) et à la Direction des missiles et de l'espace (DME).

Les mesures de réduction des dépenses d'investissement du ministère de la Défense décidées par le Premier Ministre dans le cadre de la maîtrise du déficit budgétaire ont favorisé l'apparition de reports de charges.

Les crédits de paiement effectivement disponibles se sont inscrits très en-deçà des prévisions affichées dans les lois de finances annuelles :

### **1993**

Le budget de la défense comportait 106,4 milliards de crédits de paiement disponibles dont 102,9 milliards de nouveaux crédits ouverts en loi de finances initiale et 3,5 milliards de reports de crédits à consommer.

Compte tenu de l'annulation de 9 milliards en cours d'année, les crédits disponibles ont été ramenés à 97,4 milliards.

### **1994**

A structure budgétaire constante, la loi de finances initiale pour 1994 prévoyait 103 milliards de crédits de paiement. Ce montant incluait des crédits reportés, en sensible diminution (5,5 milliards).

Compte tenu d'un premier gel de 2,5 milliards décidé dès le mois de mai, de la fixation d'un objectif de report à la gestion suivante de 9,7 milliards en juillet et d'une majoration de 2,6 milliards de cet objectif en novembre pour gager l'ouverture par la loi de finances rectificative de fin d'année de crédits de fonctionnement liés aux opérations extérieures, les crédits effectivement disponibles n'ont atteint que 91,7 milliards. Loin de diminuer, les reports de crédits ont en fait progressé (12,7 milliards contre 12,5 milliards à fin 1993).

## **2 Une incidence relativement limitée de la régulation budgétaire**

La régulation budgétaire a provoqué des reports de charges observables à fin 1994. Réelle, son incidence véritable doit toutefois être relativisée.

D'une manière générale, les retards de paiement ne sont pas uniquement imputables à la régulation budgétaire. Sans que leur incidence propre puisse être distinguée, des dysfonctionnements d'ordre administratif y ont sans doute contribué : mauvaise anticipation des factures à régler en fonction des marchés passés, réactions inadaptées devant la réduction des crédits de paiement pouvant être employés, insuffisante coordination des services chargés de la liquidation et du mandatement des dépenses (pour la DCAE et, dans une moindre mesure, la Direction des systèmes terrestres et d'information (DSTI), successeur de la Direction des armements terrestres).

Si elle a affecté défavorablement les conditions d'exécution des dépenses en capital de la Défense en 1994, la régulation budgétaire a comporté une certaine souplesse :

- elle a pris exclusivement la forme d'une non-disponibilité de fait d'une partie des crédits ; aucune annulation n'est intervenue ;

- sous réserve de la majoration des reports intervenue en fin d'année, les caractéristiques de la régulation ont été stables dans le temps ;

- le ministère de la Défense a disposé d'une marge d'autonomie non négligeable pour réaliser l'objectif de report arrêté en juillet par le Premier Ministre (pour la ventilation des reports par armée et service notamment) ;

- la part des crédits inemployés en fin de gestion au titre des programmes aéronautiques civils et des parts étrangères de programmes en coopération - qui ne bénéficient pas au ministère de la Défense - dans le total des crédits en principe employables (respectivement 4,5 % contre 3 % et 11,3 % contre 2,3 %).

Enfin, même si leur montant est important, les reports de charges à 1995 sont restés compris dans la limite de la réduction des reports affichée par la loi de finances initiale, que la régulation budgétaire est venue démentir en cours année. Plus précisément encore, le montant des reports de charges, pris globalement, correspond pratiquement à celui de la majoration de l'objectif de crédits reportés décidée en novembre.

En 1995 en revanche, les reports de charges ont cessé de présenter un caractère frictionnel.

**III** - Les constatations commentées ci-dessus mettent en cause le caractère sincère des opérations budgétaires présentées au titre d'une année déterminée : toutefois, selon la Cour, elles n'affectent pas le solde d'exécution

budgétaire de 1994 de manière significative. La situation est différente en 1995.

La comptabilité de l'Etat, comme toute comptabilité, pourrait, sans difficulté particulière, enregistrer, en les rattachant à leur année d'origine, l'ensemble des produits et des charges. Dans le cadre d'une comptabilité d'engagement, des comptes de provisions (Produits à recevoir, charges à payer) sont utilisés à cette fin.

Des travaux sont actuellement menés en ce sens par les directions concernées des Ministères de l'économie et des finances et du Budget. Pour sa part, la juridiction est disposée à s'y associer, si la demande lui en est faite.

## QUESTION N°4

### APPRÉCIATION DES CRITÈRES DE CONVERGENCE

Dans son rapport sur la loi de règlement pour 1993, la Cour avait indiqué son intention de mener à bien certaines études techniques (notamment passage du solde d'exécution budgétaire au besoin de financement) et son souhait d'être mieux associée au processus de confection des comptes publics transmis aux autorités de Bruxelles. Il lui est donc demandé de faire le point sur ces deux dossiers.

Par ailleurs, la Cour est-elle en mesure de répondre aux quatre questions suivantes :

1 - La dette de l'EPFR (opération de défeasance du Crédit Lyonnais) est-elle une dette entrant dans le périmètre défini par le critère de convergence correspondant (60 %) ?

2 - Même question pour le service annexe de la dette de la SNCF.

3 - Même question pour la CADES.

4 - Le produit tiré du remboursement actualisé de certaines avances de trésorerie à la CGLS (seconde loi de finances rectificative pour 1995) est-il assimilable à une opération en capital ou à une recette non fiscale au regard de l'autre critère budgétaire de convergence (3 %) ?

## RÉPONSE

I - Ainsi que la Cour l'a indiqué dans la «Contribution au débat d'orientation budgétaire» transmise au Parlement le 3 mai 1996, elle n'a pas obtenu jusqu'à présent, malgré des demandes répétées, la transmission officielle des notifications faites périodiquement aux autorités communautaires concernant la situation des comptes publics au regard des critères de convergence en matière budgétaire et financière.

Sur la base d'informations qu'elle a recueillies, elle a néanmoins opéré les rapprochements les plus utiles pour valider le passage du solde d'exécution budgétaire au besoin de financement. C'est ainsi que dans la

récente «contribution» (p. 21), elle a confirmé le bien fondé technique de la modification des règles d'imputation comptable des recettes de coupons courus.

Concernant le besoin de financement des administrations de Sécurité sociale, elle rencontre néanmoins une difficulté. En effet, leurs comptes ne sont arrêtés, dans leur forme quasi définitive, par la commission des comptes de la Sécurité sociale que vers le 15 juin. Les notifications intervenant respectivement en mars-avril et en septembre, des écarts peuvent donc apparaître.

Si tel était le cas pour les comptes de 1995, le rapport diffusé fin juillet en ferait nécessairement mention.

**II** - Sur la base d'une première analyse, les questions particulières appellent les réponses suivantes<sup>1</sup> :

**1** - Le classement de la dette de l'EPFR (opération de défaisance du Crédit Lyonnais) dans le périmètre du critère de convergence relatif à la dette des administrations publiques dépendait du statut même de l'établissement.

Dans le premier plan de redressement du Crédit Lyonnais, la SPBI, société de participation banque industrie, de même que l'organisme gestionnaire du portefeuille, l'Omnium Immobilier de gestion ont été tous deux considérés en comptabilité nationale comme appartenant au secteur des institutions financières et donc en dehors du champ des administrations publiques et du critère de convergence de la dette.

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de la procédure contradictoire de mise au point de cette réponse, la Direction du Budget a fait connaître son point de vue sur ces questions dans les termes suivants : S'agissant de la dette de l'EPFR, le fait qu'il s'agisse d'un établissement public administratif ne permet pas de préjuger de son classement en comptabilité nationale (qui n'a pas encore été arrêté par l'INSEE) en administration publique. En outre, la nature de son activité, essentiellement d'intermédiation financière, paraît plaider en faveur d'un classement en institution financière (comme la SPBI). Dans ce cas, la dette de l'EPFR ne serait évidemment pas prise en compte dans la dette des APU.

S'agissant du service annexe de la dette de la SNCF, il est inexact de dire que le service de la dette est pris en charge par l'Etat puisque sa contribution est fixée forfaitairement et ne couvre pas l'intégralité de la charge de la dette. L'enregistrement en dette des APU de la dette du service annexe, qui n'est pas dissociée de la SNCF en comptabilité nationale, ne serait donc pas justifié.

La CADES, enfin, ne constitue pas ni juridiquement, ni économiquement une « émanation » de la sécurité sociale (cf. l'ordonnance du 24 janvier 1996). Si son classement en APU ne fait pas de doute il paraît d'ailleurs probable qu'elle sera classée dans le sous-secteur des ODAC - Organismes divers d'administration centrale - (comme le FSV par exemple) plutôt que dans celui des ASSO - Administrations de sécurité sociale -.

Dans le second plan de redressement, l'EPFR est un établissement public administratif et devrait donc, si l'on retenait ce critère juridique, être classé dans les administrations publiques et sa dette faire partie de la dette de l'ensemble des APU. Il est vrai que le classement d'un organisme en comptabilité nationale tient également compte d'une analyse économique de la nature des opérations réalisées. Dans le cas présent, la nature financière d'une activité qui conduit l'EPER à souscrire un emprunt auprès du Crédit Lyonnais et à accorder un prêt à la société chargée d'assurer la réalisation des actifs cantonnés n'est pas discutable.

Cette activité s'exerce cependant dans des conditions strictement précisées par l'Etat quant à leur montant, à leur rémunération et aux modalités d'amortissement des prêts.

Ces indices s'ajoutent aux données proprement juridiques et à la définition de la mission de l'EPER ("gérer le soutien financier apporté par l'Etat... et veiller notamment à ce que soient respectés les intérêts de l'Etat dans le cadre du plan de redressement du Crédit Lyonnais"); ils incitent à classer l'organisme au sein des Administrations Publiques ou, tout au moins, à retenir sa dette comme un élément de la dette publique.

2. - Le service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF n'est pas considéré comme une unité institutionnelle distincte de la SNCF, qui appartient en comptabilité nationale, au secteur des sociétés non financières. Sa dette n'est donc pas retracée dans l'ensemble de la dette publique et n'est pas prise en compte dans le calcul du critère de convergence. Seul le versement annuel de l'Etat (3,8 milliards aux conditions économiques de 1989) est retracé comme une dépense du compte de capital des APU et a donc une incidence sur leur besoin de financement.

Cette situation correspond à une analyse strictement juridique. Dans le cas présent, la charge de la dette revenant pour sa quasi totalité à l'Etat, devrait être incluse dans la dette des APU.

3 - La CADES est traitée en comptabilité nationale comme la sécurité sociale dont elle est une émanation et entre ainsi dans le champ des APU.

4 - Le transfert de 15 milliards, à la charge de la Caisse des dépôts et consignations, au titre des opérations qu'elle effectue, pour le compte de l'Etat en gérant la Caisse de garantie de logement social (CGLS) a été comptabilisé, dans les comptes de l'Etat, parmi les recettes non fiscales du Budget général.

Cette opération fera l'objet d'un commentaire plus détaillé dans le Rapport que la Cour diffusera en juillet 1996.

## QUESTION N°5

### MONOGRAPHIE LOGEMENT

La Cour est-elle en mesure de prolonger la méthodologie qu'elle a adoptée, et qui a été reprise dans le rapport spécial de M. Henri Collard, au cas de l'ATN (avance à taux nul), en se prononçant notamment sur les points suivants :

- comment vont s'articuler le chapitre budgétaire 65-48 (article de financement de l'avance à taux nul) et le compte d'affectation spéciale 902-28 qui a le même objet ? Comment la Cour compte-t-elle s'y prendre pour contrôler le recouvrement des recettes et surtout l'emploi des fonds du compte d'affectation spéciale. Compte tenu des désaccords apparus entre le Sénat et le Gouvernement sur ce sujet, une connaissance fine de ces flux apparaîtrait opportune au rapporteur spécial ;

- le traitement budgétaire et comptable de l'avance à taux nul sera-t-il identique à celui du PAP ? Que préconise la Cour à cet égard ?

- la distribution par l'ensemble du système bancaire de cette avance va en compliquer le contrôle. Que pense la Cour sur ce point ?

## RÉPONSE

L'économie générale du nouveau mécanisme relatif au "prêt à taux zéro", sera rappelée avant la présentation des appréciations que la Cour formule à son sujet.

### **I - Mécanisme budgétaire et comptable de l'avance à taux nul (ATN)**

#### Organisation d'ensemble

Le décret n° 95-1064 du 29 septembre 1995 a créé une aide pour l'accession à la propriété destinée aux personnes physiques qui acquièrent un logement en vue de l'occuper à titre de résidence principale. Cette aide est

mise en place par les établissements de crédit conventionnés à cet effet, sous forme d'avance remboursable ne portant pas intérêt. L'Etat verse une subvention à ces établissements (cf. art. 1 du décret) : calculée sur une base actuarielle, elle constitue une compensation financière à l'absence d'intérêt.

Le financement de ce nouveau mécanisme est assuré par l'Etat qui a mis en place deux structures créées à cet effet (voir ci-après I.2). Le potentiel de prêts pour 1996 ayant été estimé à 120 000 et le coût moyen pour l'Etat de l'ordre de 63 à 65 000 F par prêt, il en résulte un besoin - en AP - de 7,8 milliards (et 4,1 milliards de CP), et 1,655 milliard (en AP comme en CP) pour 1995. Mais il convient de souligner que le nombre d'avances à taux zéro n'est limité ni par une enveloppe ni par un contingent. Si les crédits budgétaires sont en principe limitatifs, le mécanisme même de l'ATN rend obligatoire l'ouverture des crédits nécessaires ; à défaut, l'Etat devrait acquitter des intérêts moratoires.

### **1 - Le dispositif juridique**

La distribution des prêts à taux zéro pour l'acquisition de la résidence principale est assurée par le réseau bancaire traditionnel (organismes habilités). Les établissements de crédits doivent avoir conclu une convention avec l'Etat (conforme à une convention type approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé du logement).

Les subventions, financées sur deux lignes budgétaires distincts et versées par l'Etat aux établissements de crédit habilités à délivrer les prêts à taux zéro, seront gérées par un organisme de droit privé, la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS). Cette société au capital de 5,5 millions (dont 1/3 Etat) comprend 12 actionnaires qui sont tous des établissements bancaires : BNP, Crédit Mutuel, Crédit Foncier de France, CIC, Crédit Lyonnais, Crédit Agricole, La Hénin, etc... Les réseaux distributeurs de l'ensemble des 12 établissements de crédits consentent des prêts conventionnés garantis par le FGAS, les prêts à l'accession sociale (PAS), mis en place en mars 1993. L'Etat a signé une convention avec la SGFGAS aux termes de laquelle l'engagement de l'Etat se concrétise par le versement d'une contribution (article 10 du chapitre 65-50 Logement). La participation de l'Etat a été de 200 millions en 1994, 210 (reports de crédits) en 1995.

**Une incertitude sérieuse peut peser sur la place qui sera conservée au Crédit foncier de France dans ce dispositif dans la mesure où sa restructuration conditionnera ses missions.**

La SGFGAS, selon les termes d'une convention signée le 6 décembre 1995 avec l'Etat, a, notamment, pour mission d'assurer le contrôle, pour le compte de l'Etat, des conditions de délivrance des prêts (informations relatives aux emprunteurs, aux opérations, aux plans de financement, aux modalités de calcul de la subvention afférente aux prêts, etc...) par les établissements de crédit.

La convention prévoit une indemnisation des charges de gestion à la SGFGAS dont les relations avec les établissements de crédits sont régies par des conventions particulières.

## **2. - Le cadre budgétaire mis en place**

Il est constitué comme suit :

- Un compte d'affectation spéciale (intitulé "Fonds pour l'accession à la propriété" - n° 902-28). Ce compte a été doté, en 1995, de 955,5 millions par une contribution exceptionnelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ("1 % logement").

A partir de 1996, cette contribution est institutionnalisée sous forme d'une contribution annuelle de 6,8 % sur la totalité des ressources (collecte et retours de prêts) des collecteurs. Le produit prévu de cette dotation, pour 1996, est de 900 millions.

- Un nouveau chapitre budgétaire à la section logement remplacé, dès 1996 par un article d'un chapitre préexistant.

Pour 1995, un chapitre spécifique a été créé sur la section logement du budget général : le chapitre 65-51, intitulé "Réforme de l'accession à la propriété", doté en LFR à hauteur de 700 millions (AP = CP).

Mais il est apparu préférable aux pouvoirs publics de substituer à ce nouveau chapitre un nouvel article (l'article 40, intitulé "Accession à la propriété - Prêt sans intérêt") au principal chapitre d'intervention du logement, le chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat", qui a été créé par la loi de finances initiale pour 1996 et qui a été doté, de 6,9 milliards en AP et de 3,2 Mds en CP.

## **3. - Les modalités de versement des subventions**

Le principe général consiste en un règlement mensuel par l'Etat de la subvention exigible calculée sur la base du montant global des prêts

contractés effectivement pendant la période (le critère retenu correspond à un versement d'au moins 50 % du montant du prêt à l'emprunteur) et validés par la SGFGAS. Il s'effectue en 2 temps :

\* 50 % à la fin du mois de réception par la SGFAS de la déclaration de l'établissement de crédit attestant de la mise en place de la moitié du fonds sur l'avance à taux nul considérée ;

\* le solde 12 mois après, sous réserve de régularisation intervenue entre temps.

Les versements sont effectués sur un compte de dépôt de la SGFGAS à l'ACCT. Ces versements par l'Etat sont ainsi destinés à couvrir les subventions dues aux établissements de crédit et les charges de gestion de la SGFGAS (identifiées à partir d'une comptabilité analytique que celle-ci doit mettre en place - cf. art. 10 de la convention du 6 décembre 1995).

## **II - Appréciations de la Cour**

Les nouvelles modalités d'aide à l'accession sociale à la propriété mises en oeuvre par les avances à taux zéro et qui ont été schématiquement exposées ci-dessus appellent plusieurs observations.

### **1. - Le dispositif budgétaire manque de transparence**

Le financement de la réforme voulue par les pouvoirs publics repose sur 2 instruments : un compte d'affectation spéciale et un article d'un chapitre d'intervention, cet article ayant succédé à un éphémère chapitre budgétaire.

L'ordonnance de 1959, dans son article 25, prévoit effectivement que, par suite d'une loi de finances, des opérations de dépenses peuvent être financées au moyen de ressources particulières, dépenses et ressources, nécessairement équilibrées, étant retracées dans un compte d'affectation spéciale. Tel est bien le cas du compte 902-28 "Fonds d'accession à la propriété".

S'il n'y a pas d'observation particulière à formuler sur la régularité de la création d'un tel CAS, il n'en demeure pas moins que la lisibilité de l'effort budgétaire d'aide à l'accession à la propriété n'est pas établie puisqu'il faudra rapprocher ce compte d'affectation spéciale d'un article du budget général qui a le même objet.

Une meilleure transparence aurait été obtenue en globalisant l'ensemble des mesures budgétaires sur une seule ligne.

**2. - L'avance à taux nul sera financée en partie sur deux chapitres budgétaires différents, l'un relevant du budget du Logement, l'autre du budget des charges communes**

A de nombreuses reprises, la Cour a déjà eu l'occasion de dénoncer l'extrême complexité du chapitre 65-48 du budget logement qui, par un grand nombre d'articles (10), permet le financement non distinct en prévision des PLA et des Palulos, celui des PAP, de l'ANAH, des OPAH, de la RHI, etc... Ce chapitre fait lui-même l'objet de mouvements importants puisque l'un de ses articles (art. 20 PAP) est totalement transféré en exécution au budget des charges communes qui en assure la gestion.

Un nouvel article est donc créé pour permettre le financement partiel de l'avance à taux zéro concernant la construction neuve.

La Cour estime souhaitable que cet article soit effectivement géré par le ministre chargé du logement et qu'il ne soit pas opéré de transfert au budget des charges communes, ce qui constituerait une différence non négligeable avec les pratiques antérieures.

En ce qui concerne les opérations relatives au logement ancien qui peuvent, sous certaines conditions, bénéficier de l'ATN, leur financement relèvera du chapitre 65-02 du budget des charges communes qui, pour 1996, vient d'être doté, par un décret d'avance, de 1 milliard de crédits (Décret 96-318 du 10 avril 1996).

Les crédits budgétaires affectés au financement du PAP traduisaient des objectifs quantitatifs de financement de logements. Ses limites avaient cependant été atteintes ; manque d'attractivité (d'où une sous-consommation chronique de crédits) en raison des trop bas niveaux des plafonds de ressources, de la faible protection face aux aléas de la vie professionnelle ou familiale qu'il assurait aux bénéficiaires, etc...

De surcroît, ainsi que la Cour avait eu l'occasion de le souligner (cf. rapport public sur les aides au logement dans le budget de l'Etat), le PAP présentait d'autres défauts :

- le contingentement créait un phénomène de files d'attente ;
- la garantie de l'Etat déresponsabilisait les établissements prêteurs et engendrait un coût supplémentaire sur le plan budgétaire ;

- l'Etat était placé en risque de taux dans la mesure où le taux d'intérêt acquitté par l'emprunteur étant fixé par voie réglementaire le budget de l'Etat devait supporter toute hausse du taux d'intérêt sur le marché obligataire sur lequel les établissements prêteurs se refinançaient.

Les objectifs du prêt à taux zéro (ou ATN) ne peuvent être précisés de façon quantitative puisqu'il n'y a ni enveloppe budgétaire ni contingentements du nombre de prêts. La nature même de cette avance diffère du PAP puisque l'avance ne bénéficiera pas des avantages fiscaux du PAP et ne permettra pas d'alléger la charge de remboursement par une aide personnelle au logement, contrairement au PAP.

**3. - L'avance à taux nul sera également financée par une autre voie, celle d'un compte d'affectation spéciale, créé à cet effet mais dont le contrôle sera difficile**

Le nouveau compte d'affectation spéciale sera alimenté par un prélèvement sur les ressources des collecteurs du "1 % logement". Ces ressources sont constituées, pour une part identique en montant, de la collecte et des remboursements de prêts (soit au total plus de 12 milliards de francs par an). Or la collecte est effectuée, pour environ 90 % de son montant, par des associations régies par la loi de 1901, les comités interprofessionnels du logement (CIL) qui bénéficient également, et dans la même proportion, des retours de prêts. Or ces collecteurs ne relèvent pas, dans l'état actuel des textes, du contrôle de la Cour des Comptes car le "1 % logement" n'est pas considéré, juridiquement, comme un prélèvement obligatoire, alors même que le non-versement du 1 %, ou un versement insuffisant, font l'objet d'une sanction fiscale puisque les divers modes d'acquiescement de cette participation des employeurs à l'effort de construction donnent lieu à une contrepartie (la réservation de logements) au profit de l'employeur pour ses salariés.

**4. - Les autorités de tutelle ont choisi une société de droit privé, la Société de gestion de Fonds de garantie à l'accession sociale (SGFGAS) pour coordonner leur action.**

Le recours à la Société de Gestion du FGAS s'explique par le souci d'utiliser les moyens d'un organisme disposant de relations informatiques éprouvées avec les établissements de crédit (pour la transmission des déclarations de prêt, entièrement dématérialisée ; ce qui est un progrès considérable) et disposant d'une expérience du financement du logement social (en l'espèce, les PAS, qui sont le complément dans la moitié des cas des prêts à taux zéro). Cette solution répondait par ailleurs à un souhait des établissements de crédit de disposer d'un interlocuteur unique dans le domaine du financement des prêts aux logements aidés.

Le choix de la SGFGAS a été guidé par le souci d'éviter les conflits d'intérêts et les distorsions de concurrence qui auraient été inévitables si l'un des établissements de crédit distributeurs s'était vu attribuer la gestion de la prime. La SGFGAS a pour unique métier de gérer un fonds de garantie et de distribuer les subventions de l'Etat. Elle n'a aucune activité de prêteur. Il n'y a donc aucun risque de confusion des rôles, ou de conflit d'intérêt, comme cela pouvait être le cas avec le Crédit foncier de France, prêteur et gestionnaire des crédits de l'Etat.

D'autre part, les administrations de tutelle avaient la conviction de pouvoir exercer un contrôle efficace sur la structure. Plusieurs points doivent être notés à cet égard :

- de deux commissaires du gouvernement exercent un contrôle étendu. La SGFGAS est tenue de communiquer toute pièce nécessaire à l'activité de contrôle, conformément aux règles courantes. Les représentants de l'Etat disposent ainsi de statistiques de consommation des crédits très fréquentes, et pratiquement en « temps réel », ce qui ne pouvait être le cas pour les PAP. Le système est transparent pour les administrations de tutelle, et notamment le ministère du logement, chargé de l'ordonnancement.

- Un pouvoir de contrôle sur la SGFGAS a été ouvert à l'Inspection Générale des Finances par la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

En clarifiant les rôles de chacun, la banalisation du financement de l'accession à la propriété a en fait contribué à simplifier les modalités du contrôle de la dépense publique, qui est effectivement exercé à un triple niveau :

- les conditions d'octroi du prêt à taux zéro sont vérifiées par les établissements de crédit, qui en assument la responsabilité pécuniaire.

- la SGFGAS avant tout versement de subvention opère des contrôles systématiques à deux reprises pour chaque prêt. La SGFGAS et l'Inspection générale des Finances peuvent par ailleurs procéder à des inspections sur pièces et sur place. La SGFGAS s'est dotée à cet effet d'un corps d'inspecteurs.

- l'activité de la SGFGAS est contrôlée régulièrement par les commissaires du Gouvernement et par l'Inspection Générale des Finances.

Les administrations de tutelle se sont attachés par ailleurs à limiter au maximum les mouvements de fonds publics, afin d'en exercer un contrôle étroit. Les subventions sont ainsi versées de façon définitive, après service fait, aux établissements de crédit, en deux fois, à partir d'un compte unique

géré par l'Agence Comptable Centrale du Trésor. L'Etat n'est exposé en aucune manière à devoir verser une subvention complémentaire à un établissement, quels que soient l'évolution des taux ou les sinistres constatés sur les prêts : Il n'y a donc pas d'engagement « hors bilan » qui pèserait implicitement sur le budget de l'Etat.

Le mécanisme de trésorerie se distingue par ailleurs par sa simplicité - notamment en comparaison avec celui mis en place pour la bonification des PAP - et sa transparence (des relevés de compte quotidiens sont adressés aux administrations). Il n'y a donc pas de mouvements sur des comptes de l'Etat qui échappent à son contrôle et aux règles de finances publiques.

En définitive, le mécanisme mis en place banalise en quelque sorte la distribution des prêts à taux nul. La multiplication des centres distributeurs, si elle correspond effectivement au souci de rapprocher le demandeur de l'établissement de crédit, nécessite une centralisation des opérations effectuées.

Mais, à l'inverse, elle disperse les opérations de contrôle sur pièces et sur place auprès des établissements de crédits.

En ce qui la concerne, la Cour, sur le fondement de l'article 38 du décret du 11 février 1985, aurait compétence pour contrôler la SGFGAS. Ce contrôle s'appliquerait au compte d'emploi des subventions qui sont accordées par l'Etat à cette société anonyme.

## QUESTION N° 6

### MONOGRAPHIE AGRICULTURE

1 - La Cour est-elle en mesure d'affiner son analyse des dépenses fiscales en faveur de l'agriculture ?

2 - S'agissant du CNASEA, il est demandé à la Cour d'exposer les mesures qu'elle préconiserait pour assurer une meilleure transparence de la gestion des crédits budgétaires par le CNASEA.

Plus généralement, la Cour est-elle en mesure de porter un jugement sur l'utilité de cet organisme, qui semble très variable selon les départements (ADASEA) et qui assure des missions sans aucun lien avec sa vocation originelle ?

### RÉPONSE

1. Le ministère de l'agriculture publie depuis deux ans (1994) un document intitulé "les concours publics à l'agriculture". Les rapports de la Cour sur les lois de règlement 1993 et 1994 observent simplement que cette présentation des concours publics ne retrace pas la totalité de l'effort budgétaire en faveur du secteur agricole puisqu'elle ne comporte pas le coût des mesures d'allégement fiscal dont il bénéficie.

La Cour s'est limitée à citer quelques exemples de "dépenses fiscales" qu'il conviendrait de prendre en compte.

Elle ne sous-estime pas les difficultés d'un recensement exhaustif en la matière. Il est par exemple difficile de chiffrer le coût de certaines mesures fiscales propres à l'agriculture. Il peut en outre s'avérer impossible d'isoler la part de l'agriculture, dans le coût de mesures qui bénéficient également à d'autres secteurs etc...

Il serait souhaitable et il est sans doute possible, au moins en partie, que le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation et le service de la législation fiscale du ministère de l'économie et des finances, tentent de

préciser l'analyse. Ainsi le Service de la législation fiscale a-t-il établi la liste des mesures fiscales prises en faveur de l'agriculture et de la pêche depuis la fin de 1993. Certes, le service n'a pas été en mesure d'évaluer le coût de toutes les mesures. Mais outre que des progrès doivent être recherchés dans ce domaine, un tel recensement présente un intérêt certain pour l'information, notamment celle du Parlement. Il serait également souhaitable que l'analyse ne se limite pas aux seules mesures nouvelles, mais s'étende au droit existant.

Le cas des SAFER fournit un bon exemple de la nécessité de prendre en compte la dépense fiscale. Un récent rapport de la Cour évalue à 364 MF le coût pour l'Etat du régime des SAFER. Cette somme se décompose comme suit (en 1994) :

- subvention 50 millions (elle a tendance à diminuer) ;
- bonification d'intérêt: 14 millions (elle est en voie de disparition) ;
- exonération des droits d'enregistrement dont bénéficient les opérations foncières réalisées par les SAFER: 300 millions.

Les remarques précédentes valent bien entendu pour d'autres secteurs de d'activité. Les éléments qui en ressortiraient enrichiraient utilement la présentation des dépenses fiscales publiée annuellement dans le fascicule des "voies et moyens" annexé au projet de loi de finances, et dont l'institution, en 1980, prouve que des progrès dans l'information ont été possibles à un moment donné.

2. L'article 59 de la loi de finances pour 1966 qui a créé le CNASEA prévoit qu'un rapport sur l'activité de l'établissement et sur l'utilisation des crédits qui lui sont confiés doit être présenté chaque année au Parlement en même temps que le projet de loi de finances. De fait le CNASEA établit un rapport d'activité annuel qui constitue l'un des moyens d'assurer la transparence de sa gestion budgétaire. En outre l'établissement est soumis aux contrôles de ses autorités de tutelle, qui se concrétisent par la présence d'un commissaire du gouvernement (Agriculture) et d'un contrôleur d'Etat (Finances), mais aussi par des enquêtes, parfois conjointes, des inspections générales des ministères concernés (Agriculture, Finances et Affaires sociales). Enfin, la Cour exerce son contrôle sur les comptes et sur la gestion du CNASEA. Le dernier contrôle de la Cour s'étend jusqu'à l'exercice 1994 inclus; il est en voie d'achèvement.

Il est vrai que le CNASEA exerce pour partie des missions sans aucun lien avec sa vocation agricole d'origine. Ces nouvelles missions lui ont été confiées par la loi (en particulier la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991). La

dernière enquête de la Cour fait ressortir que les fonds distribués par l'établissement correspondent pour 85% à des aides à l'emploi et à la formation professionnelle. En 1994, par exemple, les interventions du CNASEA dans la formation professionnelle (y compris agricole) et l'emploi se sont élevées à 25,37 milliards contre 4,53 milliards pour l'agriculture proprement dite. Mais dans ces domaines, le CNASEA intervient surtout comme payeur, sa capacité informatique lui permettant d'effectuer des traitements de masse. En matière agricole, le CNASEA mène une action plus étendue: il instruit au fond des dossiers d'aide dans des domaines variés (cessation d'activité, installation de jeunes agriculteurs, opérations groupées d'aménagement foncier, mise en oeuvre d'aides structurelles communautaires telles que les plans de développement des zones rurales, le programme LEADER, les aides à l'extensification des productions, le retrait de terres arables etc...). Ainsi la part de l'agriculture dans l'activité du CNASEA est-elle sensiblement plus importante qu'il n'apparaît à la lecture des chiffres ci-dessus. Au demeurant, quoiqu'en diminution, la subvention versée par le ministère de l'agriculture pour le fonctionnement de l'établissement demeure importante: 202,8MF en 1994 contre 240,8MF, il est vrai, pour celle versée au même titre par le ministère du travail et de l'emploi.

Le recours au CNASEA pour exécuter des dépenses importantes hors des procédures normales de règlement des dépenses publiques conduit à s'interroger sur l'aptitude qu'auraient les services du ministère du Travail, mais aussi les services du Trésor, à s'acquitter des tâches correspondantes dans des conditions adéquates. La Cour s'efforcera de réunir des éléments de réponse sur ce problème d'ensemble, qui ne se limite pas du reste au seul CNASEA, dans le cadre de l'enquête en cours.

Enfin les perspectives d'activité des Associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA) ont effectivement attiré l'attention de la Cour qui doit, dans le cadre de l'enquête actuelle, interroger sur ce point les responsables de l'établissement et le ministère de tutelle.

## **QUESTION N°7**

### **MONOGRAPHIE - SERVICES FINANCIERS**

La Cour peut-elle indiquer avec précision le montant et les bases juridiques des fonds de concours rattachés au budget des services financiers en 1994 ?

## **RÉPONSE**

Sur un total de 10 683 millions de crédits rattachés en 1994 au budget des services financiers au titre de la procédure des fonds de concours, 9 640 l'ont été par assimilation et constituent des «crédits d'articles».

Le tableau suivant donne, pour ces derniers, la date des arrêtés de rattachement et la nature de la procédure concernée, au regard des chapitres budgétaires sur lesquels les crédits ont été ouverts.

Montant des crédits d'articles ouverts par chapitre

Gestion 94

02 MAR 95

Chapitre		31-90	31-92	31-94	31-96	31-97	33-90	33-91	33-92	34-63	34-94	34-95	34-98	37-90	67-90	Total par article
Date																
01-03	art 6 ind		1 121 681 032	635 577 942												1 757 258 974
01-03	art 6 ind			2 125 073 916												2 125 073 916
11-03	Vignette	132 030 321		11 168 502	84 994 200			4 638 302				4 136 000	20 345 216			257 912 541
11-03	hypoth.					108 399 879	37 809 815									146 209 704
11-03	art 6 mc					199 302 164	52 718 534		44 625 000	8 751 499	8 696 109	598 696 228	1 152 031 849			2 064 821 442
11-03	art 5 mo											232 379 618	387 477 491		371 878 400	891 535 508
24-06	art 5 mc											58 094 904	125 378 301		102 679 600	286 152 885
24-06	art 8 mc					25 606 370	12 589 795		53 875 000	1 644 382	1 534 608	161 474 057	261 568 738	4 100 000		522 190 850
24-06	Vignette	16 246 773		1 301 798	82 443 800			570 511				1 034 000	3 690 332			105 217 214
24-06	hypoth.					3 923 566	1 856 086									5 779 652
27-10	art 6 mc											4 830 000	30 170 000			35 000 000
27-10	art 8 mc											16 010 000	16 480 000			32 490 000
04-11	art 8 mc			8 110 000		6 683 098	2 291 051					4 000 000	13 796 000			34 880 149
04-11	hypoth.												15 000 000			15 000 000
04-11	Vignette				14 000 000											14 000 000
22-11	art 5 ind			169 563 500												169 563 500
27-12	hypoth.											33 700 000				33 700 000
30-12	art 6			520 890 000											15 340 000	536 230 000
30-12	art 6		353 464 400	143 961 480		237 500						8 750 000	8 843 000			607 431 380
<b>Total</b>		<b>148 277 094</b>	<b>1 475 135 432</b>	<b>3 615 677 138</b>	<b>181 438 000</b>	<b>344 112 537</b>	<b>107 265 391</b>	<b>5 208 813</b>	<b>98 500 000</b>	<b>10 295 800</b>	<b>10 230 717</b>	<b>1 115 229 807</b>	<b>2 034 679 006</b>	<b>4 100 000</b>	<b>489 698 000</b>	<b>9 639 847 815</b>

## **QUESTION N°7**

### **MONOGRAPHIE - SERVICES FINANCIERS**

La Cour peut-elle indiquer avec précision le montant et les bases juridiques des fonds de concours rattachés au budget des services financiers en 1994 ?

## **RÉPONSE**

Sur un total de 10 683 millions de crédits rattachés en 1994 au budget des services financiers au titre de la procédure des fonds de concours, 9 640 l'ont été par assimilation et constituent des «crédits d'articles».

Le tableau suivant donne, pour ces derniers, la date des arrêtés de rattachement et la nature de la procédure concernée, au regard des chapitres budgétaires sur lesquels les crédits ont été ouverts.

Montant des crédits d'articles ouverts par chapitre

02 Mai 95

Gestion 94

Chapitre		31-90	31-92	31-94	31-96	31-97	33-90	33-91	33-92	34-93	34-94	34-95	34-98	37-90	67-90	Total par article
01-03	art 8 ind		1 121 681 032	635 577 942												1 757 258 974
01-03	art 6 ind			2 125 073 918												2 125 073 918
1-03	Vignette	132 000 321		11 168 502	84 994 200			4 638 302				4 136 000	20 345 216			257 912 541
1-03	hypoth.					108 399 879	37 809 815									146 209 704
1-03	art 6 mc					199 302 164	52 718 594		44 625 000	8 751 498	8 696 109	598 696 228	1 152 031 849			2 064 821 442
1-03	art 5 mo											232 379 618	987 477 491		371 878 400	891 535 508
24-06	art 5 mc											58 094 904	125 378 381		102 679 600	286 162 885
24-06	art 8 mc					25 606 370	12 589 785		53 875 000	1 644 382	1 534 600	161 474 057	261 566 738	4 100 000		522 180 850
24-06	Vignette	16 248 773		1 331 798	82 443 800			570 511				1 034 000	3 690 332			105 217 214
24-06	hypoth.					3 923 566	1 856 086									5 779 652
27-10	art 6 mc											4 830 000	30 170 000			35 000 000
27-10	art 8 mc											16 010 000	16 480 000			32 490 000
04-11	art 8 mc			8 110 000		6 683 098	2 291 051					4 000 000	13 796 000			34 880 149
04-11	hypoth.												15 000 000			15 000 000
04-11	Vignette				14 000 000											14 000 000
22-11	art 5 ind			169 563 500												169 563 500
27-12	hypoth.											33 700 000				33 700 000
30-12	art 5			520 870 000											15 340 000	536 210 000
30-12	art 6		353 454 400	143 961 480		297 500						875 000	8 843 000			607 431 380
<b>Total</b>		<b>148 277 094</b>	<b>1 475 135 432</b>	<b>3 615 677 138</b>	<b>181 438 000</b>	<b>344 112 537</b>	<b>107 265 391</b>	<b>5 208 813</b>	<b>98 500 000</b>	<b>10 295 880</b>	<b>10 230 717</b>	<b>1 115 229 807</b>	<b>2 034 679 006</b>	<b>4 100 000</b>	<b>489 698 000</b>	<b>9 639 847 815</b>

L'intitulé des chapitres correspond à leur nature : Chapitres en 31 et en 33 pour les rémunérations et pour les cotisations sociales, chapitres en 34 et en 37 pour les dépenses de fonctionnement, chapitre en 57 pour l'équipement des services.

Les rattachements les plus importants sont les suivants :

1°) Selon ce tableau, 4 919 millions dits «d'article 6» ont été rattachés en 1994 par référence à l'article 6 de la loi 49-1034 du 31 juillet 1949 (1) aux termes duquel les sommes retenues aux collectivités locales au titre des frais d'assiette et de perception sont affectées au remboursement des dépenses de matériel et à la rémunération des travaux spéciaux accomplis par les agents chargés de l'assiette, du contrôle et du recouvrement des taxes locales. Il s'agit de fonds de concours par assimilation au sens de l'article 19, 2ème alinéa de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances.

Le rapport sur l'exécution des lois de Finances pour l'exercice 1993 comporte, (p. 352 et suivantes), une annexe consacrée à ce sujet.

2) 4 143,5 millions dits « d'article 5 » par référence à l'article de la loi 48-1268 qui autorise l'ouverture de crédits aux services fiscaux, dans des conditions prévues par décret et dans la limite du 1/10 des recouvrements attendus des redressements.

La Cour remarque que les interrogations sur la validité de cette loi, et celle d'une assimilation à des fonds de concours ont apparemment été levées par les auteurs de l'article 111 de la loi de finances pour 1996, qui s'y réfère dans les termes suivants : «à compter du projet de loi de finances pour 1997, les crédits rattachés au budget des services financiers et correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier font l'objet d'une évaluation par chapitre, pour l'exercice dont les crédits sont soumis à l'examen du Parlement, dans l'annexe donnant l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours»

## QUESTION N°8

### SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

Le total des subventions de fonctionnement atteint 46 milliards de francs, soit un « freinage modeste » qui correspond à une augmentation de 5,1 % en 1994, après une progression de 5,6 % en 1993.

Selon la Cour, « Dans le tableau d'ensemble dominé par le sentiment d'une progression inéluctable des dépenses, des perspectives plus favorables n'apparaissent que de manière ponctuelle et pour un impact budgétaire modeste ».

La Cour peut-elle préciser cette opinion générale sur les subventions de fonctionnement, en retraçant, et en commentant :

- l'évolution globale de ces subventions depuis 1990 ;
- l'évolution des subventions les plus importantes et de leur poids dans le total de la sixième partie du titre III ;
- les économies les plus significatives pratiquées sur les subventions de fonctionnement depuis la même date.

## RÉPONSE

De l'année 1990 à l'année 1995 comprise, le montant des subventions de fonctionnement versées à partir des chapitres de la sixième partie du titre III, généralement à des établissements publics, s'est accru, en francs courants, de près de 34,7 %. Cette évolution sensible, puisqu'elle représente près de 21 % en francs constants, recouvre un double mouvement :

- une croissance soutenue des dépenses de 1990 à 1992,
- une amorce de stabilisation du montant des charges depuis 1992.

(Millions de francs)

	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Total des dépenses de la sixième partie du titre III	47 840	46 937	44 688	42 287	38 842	34 741

## I - LA CROISSANCE DES DÉPENSES ENTRE 1990 ET 1992

L'augmentation des subventions de fonctionnement au cours de cette période représente 7 546 millions de dépenses supplémentaires. Bien que cette évolution corresponde à une tendance générale, elle est, plus particulièrement imputable à un petit nombre de budgets.

(Millions de francs)

Fascicule budgétaire	1992	1991	1990	Glissement annuel moyen en %
Equipement, transports et tourisme - Transport aérien	232	6	7	N.S.
Coopération	410	326	22	N.S.
Affaires étrangères	1 513	1 419	109	N.S.
Anciens combattants et victimes de guerre	254	195	183	17,81 %
Travail, emploi et formation professionnelle	4 426	3 982	3 487	12,66 %
Enseignement supérieur et recherche - Enseignement supérieur	4 636	3 944	3 682	12,2 %
Agriculture et pêche	407	388	333	10,55 %
Affaires sociales, santé et ville - Affaires sociales et santé	197	156	162	10,27 %
Enseignement supérieur et recherche - Recherche	18 114	16 796	15 444	8,3 %
Equipement, transports et tourisme - Mer	7	6	6	8,1 %
Culture	1 933	1 754	1 673	7,49 %
Services du Premier Ministre - Services généraux	279	258	245	6,71 %
Environnement	106	102	97	4,54 %
Industrie et postes et télécommunications	3 443	3 267	3 173	4,17 %
Intérieur et aménagement du territoire - Intérieur	404	400	380	3,11 %
Défense	820	831	774	2,93 %
Jeunesse et sports	56	52	53	2,79 %
Education nationale	4 079	4 029	3 958	1,52 %
Logement	29	28	48	-22,27 %
Services financiers	85	94	380	-52,7 %
Justice	320	282	0	
Départements et territoires d'outre-mer	44	42	44	
Equipement, transports et tourisme - Urbanisme et services communs	482	473	482	
Autres	12	11	0	
<b>TOTAL</b>	<b>42 287</b>	<b>38 842</b>	<b>34 741</b>	<b>10,33 %</b>

### 1 - Equipement, transports et tourisme - Transport aérien

L'augmentation des subventions versées par ce budget, à compter de 1993, s'explique par l'inscription d'une subvention au budget annexe de l'Aviation civile dont le montant en 1995 est de 223 millions.

### 2 - Affaires étrangères et coopération

La croissance exceptionnelle des subventions de fonctionnement du budget des affaires étrangères (1 310 millions entre 1990 et 1991) s'explique par la création du chapitre 36-30, "Enseignement du français à l'étranger" qui supporte en particulier la subvention à l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger.

Cette agence reçoit également une subvention de fonctionnement en provenance du budget de la coopération (308 millions de francs en 1991).

Au total, elle aura perçu plus de 1,5 milliard en 1991, somme relativement stable depuis.

(Millions de francs)

Enseignement du français à l'étranger	1995	1994	1993	1992	1991
Affaires étrangères	1 352	1 221	1 348	1 376	1 275
Coopération	360	355	345	332	308
<b>Total</b>	<b>1 712</b>	<b>1 576</b>	<b>1 693</b>	<b>1 708</b>	<b>1 583</b>

### 3 - Recherche

Les subventions de fonctionnement accordées au titre du budget de la recherche s'élevaient à 15 444 millions en 1990. En 1992, leur montant est de 18 114 millions, soit une hausse de 17,3% en deux ans.

L'analyse montre que pratiquement l'ensemble de ces subventions de fonctionnement s'est accru dans les mêmes proportions. Il n'en reste pas moins que les montants en jeu diffèrent sensiblement suivant les chapitres concernés. Ainsi, les masses financières les plus importantes correspondent aux chapitres :

- «Centre national de recherche scientifique et instituts nationaux» pour lequel la subvention a augmenté de 1 305 millions en deux ans, soit 16,5%,

- «Institut national de la recherche agronomique» en augmentation de 21% (+ 409 millions),

- « Institut national de la santé et de la recherche médicale » en augmentation de 25,2% (+ 311 millions).

Le tableau ci-après retrace l'évolution les montants versés aux établissements publics et organismes bénéficiaires de subventions de fonctionnement en provenance du budget de la Recherche depuis 1990.

(Millions de francs)

RECHERCHE	1995	1994	1993	1992	1991	1990
36-18 Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer	433	424	413	395	374	357
36-19 Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité	163	155	151	142	127	114
36-21 Centre national de recherche scientifique et instituts nationaux	10 247	9 795	9 632	9 201	8 485	7 896
36-22 Institut national de la recherche agronomique	2 693	2 558	2 481	2 360	2 152	1 951
36-23 Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts	176	145	141	124	121	114
36-30 Institut national de la recherche en informatique et en automatique	278	258	254	234	211	0
36-42 Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération	842	808	786	748	675	606
36-43 Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement	522	508	491	364	369	441
36-51 Institut national de la santé et de la recherche médicale	1 756	1 658	1 620	1 544	1 385	1 233
36-60 Cité des sciences et de l'industrie	266	261	253	245	235	171
36-61 Institut national d'études démographiques	59	56	56	55	51	46
36-80 (Dépense transférée au ministère de l'industrie)	0	0	850	809	776	738
36-83 Commissariat à l'énergie atomique	2 021	1 956	1 945	1 891	1 835	1 777
<b>TOTAL</b>	<b>19 456</b>	<b>18 581</b>	<b>19 074</b>	<b>18 114</b>	<b>16 796</b>	<b>15 444</b>

#### 4 - Travail, emploi et formation professionnelle

Au budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, l'augmentation la plus significative porte sur les subventions de fonctionnement accordées à l'A.N.P.E. De 1990 à 1992, en effet, la croissance de ces subventions représente 921 millions, soit 27,3 % du montant perçu par l'A.N.P.E. en 1990.

(Millions de francs)

Travail, emploi et formation professionnelle	1995	1994	1993	1992	1991	1990
36-71 Subvention à l'agence nationale pour l'emploi	5010,8	4884,8	4568,2	4297,0	3841,9	3375,7

## 5 - Enseignement supérieur

Le chapitre 36-11 regroupe les montants les plus importants. Il prend en charge les subventions de fonctionnement accordées, entre autres, aux universités, écoles d'ingénieurs, instituts universitaires, musées et bibliothèques.

De 1990 à 1992, ces subventions ont augmenté de 28,5 % (+ 913 millions).

(Millions de francs)

Enseignement supérieur	1995	1994	1993	1992	1991	1990
36-11 Enseignement supérieur et recherche - Subventions de fonctionnement	5 187	4 952	4 563	4 115	3 462	3 202
36-14 Oeuvres en faveur des étudiants	555	522	492	447	411	409

## II - UNE RELATIVE STABILISATION DES DÉPENSES DEPUIS 1992

Au cours des années 1993, 1994 et 1995, la croissance globale des subventions de fonctionnement s'est ralentie.

Alors que le montant total des dépenses de la sixième partie du titre III avait cru de plus de 10% en glissement annuel de 1990 à 1992, ce taux s'est, depuis, établi à 4,2%.

(Millions de francs)

Fascicule budgétaire	1995	1994	1993	1992	Glissement annuel moyen en %
Services financiers	241	87	88	85	41,54%
Culture	2 768	2 472	2 345	1 933	12,71%
Affaires sociales, santé et ville - Affaires sociales et santé	281	264	251	197	12,57%
Equipement, transports et tourisme - Urbanisme et services communs	667	655	495	482	11,44%
Industrie et postes et télécommunications	4 546	4 417	3 487	3 443	9,71%
Environnement	139	113	108	106	9,46%
Enseignement supérieur et recherche - Enseignement supérieur	5 750	5 557	5 137	4 636	7,44%
Agriculture et pêche	496	450	428	407	6,81%
Services du Premier Ministre - Services généraux	333	326	309	279	6,08%
Travail, emploi et formation professionnelle	5 131	4 981	4 648	4 426	5,05%
Coopération	442	440	429	410	2,54%
Enseignement supérieur et recherche - Recherche	19 456	18 581	19 074	18 114	2,41%
Anciens combattants et victimes de guerre	262	256	247	254	1,04%
Education nationale	4 021	3 985	4 110	4 079	-0,48%

Fascicule budgétaire	1995	1994	1993	1992	Glissement annuel moyen en %
Affaires étrangères	1 458	1 348	1 485	1 513	-1,23%
Equipement, transports et tourisme - Transports - Transport aérien	223	244	260	232	-1,31%
Jeunesse et sports	53	54	55	56	-1,82%
Intérieur et aménagement du territoire - Intérieur	365	485	457	404	-3,33%
Justice	241	343	327	320	-9,02%
Equipement, transports et tourisme - Mer	5	6	6	7	-10,61%
Logement	20	25	20	29	-11,65%
Départements et territoires d'outre-mer	15	20	24	44	-30,14%
Défense	943	923	889	820	
Autres	0	0	10	12	
Charges communes	0	4	0	0	
Equipement, transports et tourisme - Transports - Météorologie	915	901	0	0	
<b>TOTAL</b>	<b>47 840</b>	<b>46 937</b>	<b>44 688</b>	<b>42 287</b>	<b>4,20%</b>

Cependant, cette modération de la croissance des dépenses, dont le taux est néanmoins supérieur à l'augmentation du P.I.B., correspond à un double mouvement :

- une poursuite de la hausse des dépenses de certains ministères,
- une stagnation, voire une diminution des dépenses affectées aux subventions de fonctionnement pour les autres.

### **1.- Des dépenses qui poursuivent leur croissance :**

#### *a) Services financiers :*

Le chapitre 36-10 supporte depuis fin 1993 une subvention destinée à équilibrer le budget annexe des Monnaies et Médailles. L'apparition de cette subvention traduit les difficultés de l'administration des Monnaies et Médailles d'assurer la pérennité. Une monographie lui sera consacrée dans le rapport sur l'exécution du Budget de 1995. A noter que, si le budget du transport aérien subventionne le budget annexe de l'Aviation civile à hauteur de 223 millions de francs en 1995, la situation est différente puisqu'il s'agit pour l'essentiel, de financer par le Budget les missions régaliennes de l'Etat, assurées par l'administration de l'Aviation civile.

(Millions de francs)

Services financiers	1995	1994	1993	1992	1991
36-10 Subventions de fonctionnement	241	87	88	85	94
- dont Ecole nationale d'assurance	14				
- dont Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer	29				
- dont Institut national de la consommation	44				
- dont Monnaies et médailles	154				

*b) Equipement, transports et tourisme - Urbanisme et services communs*

Les subventions de fonctionnement inscrites à la partie 6 du titre III ont augmenté en moyenne de 11,4 % depuis 1992, alors qu'elles stagnaient en francs courants avant cette date. Cette évolution affecte quasi-uniquement l'année 1994.

Cette hausse est liée d'une part à la création du chapitre 36-50 qui finance l'E.N.P.C., d'autre part aux dépenses effectuées au profit des établissements d'enseignement de l'architecture antérieurement alimentés par les chapitres de rémunération et de dépenses courantes.

Cependant, en termes budgétaires nets, il s'agit essentiellement de redéploiements de crédits en provenance des chapitres de rémunérations et de dépenses courantes.

(millions de francs)

Urbanisme et services communs	1995	1994	1993	1992	1991	1990
36-30 Etablissements d'enseignement de l'architecture	127	125	68	56	56	50
36-40	0	0	20	30	29	48
36-50 Ecole nationale des ponts et chaussées	125	119	0	0	0	0
36-65 Institut géographique national	415	411	407	396	388	384
<b>TOTAL</b>	<b>667</b>	<b>655</b>	<b>495</b>	<b>482</b>	<b>473</b>	<b>482</b>

*c) Affaires sociales, santé et ville - Affaires sociales et santé*

La croissance relative du niveau des subventions de fonctionnement est la conséquence de la création de quatre établissements publics :

- l'Agence du médicament et l'Agence française du sang, financées pour un tiers sur le budget de l'Etat et pour deux tiers sur le budget de l'assurance maladie,

- l'Office de protection contre les rayonnements ionisants,
- l'Etablissement français des greffes.

<i>(millions de francs)</i>						
Affaires sociales et santé	1995	1994	1993	1992	1991	1990
36-21 Etablissements nationaux à caractère social	84	80	77	74	66	67
36-31 (l'Etablissement français des greffes) <sup>1</sup>	0	18	0	0	0	0
36-41 Ecole nationale de la santé publique	68	66	59	61	56	53
36-51 (Service central de protection contre les rayonnements ionisants)	0	45	44	44	34	42
36-61 (Création de l'Agence du médicament)		20	56	0	0	0
36-71 (Création de l'Agence française du sang)	0	34	15	19	0	0
36-81 Etablissements nationaux à caractère sanitaire	129	0	0	0	0	0
- dont Agence du médicament	53					
- dont Agence du médicament - Recherche	1					
- dont Agence française du sang	30					
- dont Office de protection contre les rayonnements ionisants	43					
- dont Etablissement français des greffes	3					
<b>TOTAL</b>	<b>281</b>	<b>264</b>	<b>251</b>	<b>197</b>	<b>156</b>	<b>162</b>

#### *d) Industrie, postes et télécommunications*

Bien qu'enregistrant une augmentation apparente, les dépenses de ce ministère sont en réalité relativement stables, sur l'ensemble de la période. En effet ce budget supporte depuis 1994 une charge supplémentaire que constituent les subventions de fonctionnement attribuées au C.N.E.S. (869 millions).

Ceci explique également la légère diminution, constatée en 1994, des subventions accordées sur les crédits du ministère de la Recherche. A structure constante, ces subventions représenteraient plus de 20,3 milliards de francs en 1995.

#### *e) Enseignement supérieur*

En termes relatifs, ce budget n'est pas parmi ceux qui ont connu la plus forte progression. Son poids en valeur est, en revanche plus conséquent. Equivalentes à plus de 10% du total de la sixième partie du titre III, ses

<sup>1</sup> Les subventions de fonctionnement versées à ces établissements ont fait l'objet d'un changement de nomenclature en 1995.

dépenses ont augmenté de plus d'un milliard de francs entre 1992 et 1995. La moitié d'entre elles est destinée au fonctionnement des universités.

*f) Agriculture et pêche*

L'évolution la plus importante concerne le chapitre 36-23 "Inventaire forestier national" dont la dotation a presque doublé en 1994. Elle résulte de la transformation au 1er janvier 1994 de "l'Inventaire forestier national" en établissement public administratif. Cette modification s'est traduite par un transfert de crédits à partir d'autres lignes du budget du ministère et par l'inscription de moyens nouveaux.

Les autres subventions de fonctionnement ont essentiellement pour objet l'enseignement supérieur agricole public et le Centre national d'études vétérinaires.

*g) Culture*

Le montant des subventions de fonctionnement a augmenté de 12,7 % en glissement annuel depuis 1992, soit près d'une fois et demie plus rapidement que pendant la période précédente durant laquelle la croissance annuelle moyenne s'établissait déjà à 7,5%.

En 1995 elles forment un total de 2 768 millions.

Il faut noter, cependant, que l'action du ministère passe, dans un très large mesure par le canal d'établissements publics. Le chapitre 36-60 représente à lui seul, en 1994, 46% des dépenses du titre III de ce budget et 69% si l'on raisonne hors rémunérations.

(millions de francs)

CULTURE	1995	1994	1993	1992	1991	1990
36-60 Subventions aux établissements publics	2 768	2 472	2 345	1 933	1 754	1 673
- dont Bibliothèque publique d'information	23					
- dont Centre national du livre	7					
- dont Bibliothèque nationale de France	498					
- dont Caisse nationale des monuments historiques	13					
- dont Parc de la Vilette	29					
- dont Ecole nationale du patrimoine	23					
- dont Ecole du Louvre	13					
- dont Ecole nationale supérieure des beaux arts	15					
- dont Ecole nationale supérieure des arts décoratifs	20					
- dont Académie de France à Rome	23					
- dont Comédie Française	136					
- dont Théâtre national de Chaillot	60					
- dont Théâtre national de l'Odéon	51					

CULTURE	1995	1994	1993	1992	1991	1990
- dont Théâtre national de la colline	37					
- dont Théâtre national de Strasbourg	45					
- dont Conservatoire national supérieur d'art dramatique	5					
- dont Opéra national de Paris	582					
- dont Conservatoire national supérieur de musique de Paris	69					
- dont Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	54					
- dont Ecole de danse de Nanterre	16					
- dont Cité de la musique	111					
- dont Centre national de la cinématographie	29					
- dont Centre national des arts plastiques	67					
- dont Ecole nationale supérieure de création industrielle	18					
- dont Grand Louvre Etablissement constructeur	47					
- dont Musée du Louvre	281					
- dont Centre Georges Pompidou	350					
- dont Parc et grande halle de la Villette	114					
- dont Musée et domaine national de Versailles	5					
- dont Agence foncière et technique de la région parisienne	27					

## 2 - Des diminutions portant sur de faibles montants :

A l'exception des subventions versées par le ministère de l'Education nationale dont le montant, bien qu'important (4 041 en 1995), est relativement stable, les principales économies ont porté sur des budgets faiblement dotés.

A titre d'exemple, on peut citer :

- les subventions versées par le ministère des Départements et territoires d'outre-mer. Celles-ci, destinées à financer les établissements publics de l'Etat en Nouvelle Calédonie, ont diminué de 44 à 15 millions. Le plus important de ces établissements, en termes de coût tout au moins, l'Agence pour le développement rural et l'aménagement foncier, aura perçu 13,7 millions de francs au titre de l'année 1994 contre 36,8 millions deux ans auparavant.

- le budget de la Mer qui a réduit le montant des subventions de fonctionnement versées aux écoles nationales de la marine marchande de 6 à 5 millions.

Le budget du Logement qui a "économisé" une vingtaine de millions sur les subventions de fonctionnement versées à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

Comparées au total des subventions versées, ces quelques exemples ne constituent pas une tendance marquée. D'une manière générale, et pour ne considérer que la période 1990 - 1995, le montant des subventions de fonctionnement versées par l'Etat aux établissements publics a considérablement augmenté. Cependant, l'interprétation comptable à laquelle conduit l'analyse de ce type de dépense doit être nuancée par deux éléments.

En premier lieu, même si les sommes en causes peuvent paraître marginales, la sixième partie du titre III supporte des dépenses de subventions destinées aux budgets annexes (377 millions en 1995).

En second lieu, la croissance de ces subventions n'est pas dénuée de tout lien avec les modifications de structure juridique qui ont affecté certains services de l'Etat ou les modalités de mise en oeuvre du service public. Sous cet aspect, on peut à la fois comparer l'augmentation des dépenses liées à la création d'établissements publics et la diminution corrélative des charges pesant sur les autres lignes du titre III, mais aussi analyser le type d'intervention menée à travers ces subventions.

A titre d'exemple, un peu plus de 17 milliards de francs ont été directement consacrés en 1995 à des actions d'enseignement.

