

N° 374

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 mai 2000

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 1998,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Marcel Charmant, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1822, 2360 et T.A. 510.

Sénat : 350 (1999-2000).

Lois de règlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE PREMIER : DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT	5
I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1998	5
A. UNE STABILISATION DES DÉPENSES CONTESTÉE PAR LA COUR DES COMPTES	5
B. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE	7
II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DÉCEMBRE 1998	8
A. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN 1998	8
1. <i>Les ouvertures de crédits</i>	8
a) Le décret d'avance du 16 janvier 1998	8
b) Le décret d'avance du 21 août 1998	9
2. <i>Les annulations de crédits</i>	10
a) L'arrêté d'annulation de crédits du 16 janvier 1998	10
b) L'arrêté d'annulation de crédits du 21 août 1998	12
B. LES MOUVEMENTS ASSOCIÉS À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	12
1. <i>Les montants ouverts au budget général : 60,5 milliards de francs de crédits bruts</i>	13
2. <i>Des anticipations de dépenses de 1999 sur 1998 à hauteur de 2,8 milliards de francs</i>	13
3. <i>D'importants apurements de dettes antérieures</i>	15
4. <i>Les autres ouvertures de crédits</i>	15
5. <i>Les ouvertures de crédits au sein des comptes spéciaux du Trésor</i>	16
C. LES RÉÉVALUATIONS DE RECETTES	16
III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE	17
A. LES REPORTS DE CRÉDITS	17
B. LES FONDS DE CONCOURS	18
C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS	18
IV. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS CONTENUS DANS LA LOI DE RÈGLEMENT	18

CHAPITRE II : LES RECETTES ET LES DÉPENSES	20
I. LES RECETTES	20
A. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES FISCALES	21
1. <i>Les impôts perçus par voie de rôle</i>	21
2. <i>Les autres impôts</i>	22
3. <i>Les remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	22
4. <i>Des évolutions qui suscitent des interrogations</i>	23
B. LES RECETTES NON FISCALES ET FONDS DE CONCOURS	25
1. <i>Les recettes non fiscales</i>	25
2. <i>Les fonds de concours</i>	26
3. <i>Les comptes d'affectation spéciale</i>	26
II. LES DÉPENSES	27
A. LE BUDGET GÉNÉRAL	27
1. <i>Les dépenses du titre I</i>	29
a) La dette publique	29
b) Les dépenses de garantie	30
c) Les dépenses en atténuation de recettes	30
2. <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	30
a) Les dépenses de personnel	32
b) Les autres dépenses	33
3. <i>Les dépenses d'interventions publiques</i>	34
4. <i>Les dépenses en capital</i>	35
a) Les autorisations de programme	35
b) Les crédits de paiement	36
B. LES BUDGETS ANNEXES	36
C. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	37
III. LE SOLDE D'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1998	38

EXAMEN DES ARTICLES	41
• ARTICLE PREMIER Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1998	41
• ARTICLE 2 Recettes du budget général	42
• ARTICLE 3 Dépenses ordinaires civiles du budget général	43
• ARTICLE 4 Dépenses civiles en capital du budget général	45
• ARTICLE 5 Dépenses ordinaires militaires du budget général	46
• ARTICLE 6 Dépenses militaires en capital du budget général	48
• ARTICLE 7 Résultat du budget général de 1998	50
• ARTICLE 8 Résultats des budgets annexes	51
• ARTICLE 9 Comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1999	52
• ARTICLE 10 Comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1998	58
• ARTICLE 11 Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat	59
• ARTICLE 12 Apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor	60
• ARTICLE 13 Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait	61
• ARTICLE 14 Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1998	69
EXAMEN EN COMMISSION	71
TABLEAU COMPARATIF	75
RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET DE 1998	86

CHAPITRE PREMIER :

DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT

L'importance des lois de finances pour 1998 réside dans le fait qu'elles traduisent, pour la première fois sur une année complète, les choix budgétaires opérés par le gouvernement issu des élections du printemps 1997.

En effet, la loi de finances rectificative pour 1997 s'inscrivait nécessairement dans le cadre défini par la loi de finances initiale, même si elle marquait déjà une nette inflexion caractérisée par l'absence d'une maîtrise volontariste de la dépense publique et par le recours à des prélèvements fiscaux supplémentaires.

Les lois de finances pour 1998 traduisent les mêmes orientations budgétaires.

I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1998

A. *UNE STABILISATION DES DÉPENSES CONTESTÉE PAR LA COUR DES COMPTES*

Le gouvernement entendait donner une orientation vertueuse à sa politique budgétaire, se fixant pour **objectif de stabiliser les dépenses du budget général en francs constants en 1998.**

Le rapport économique, social et financier pour 1998, qui énonce cet objectif, précise que les dépenses « *sont ainsi en hausse de 1,36 % par rapport à la LFI pour 1997. Cette progression doit être rapportée à la l'évolution prévue des prix pour 1998 - soit 1,4 % - pour mesurer l'effort accompli dans la maîtrise des dépenses* ».

Il convient de rappeler que l'évolution des prix a été moindre que prévu, + 0,7 % au lieu de + 1,4 %.

Le gouvernement, en présentant les résultats de l'exécution du budget de l'Etat en 1998, a estimé que « *la dépense publique est stable en francs*

constants : l'objectif affiché lors de la loi de finances initiale a ainsi été respecté en exécution, en dépit d'une inflation moindre (0,7 %) ».

Toutefois, la Cour des comptes fait une analyse différente de l'évolution des dépenses publiques¹.

Elle considère notamment que le niveau des dépenses de l'Etat se trouve « notablement réduit » du fait de la méthode de comptabilisation retenue par le gouvernement.

Elle note à ce propos : « On observe que l'agrégat des dépenses de l'Etat retenu dans les prévisions du rapport économique, social et financier exclut les remboursements et dégrèvements comme dans le tableau d'équilibre de la loi de finances initiale où ils sont considérés par convention comme étant égaux en dépenses et en recettes. En l'absence d'évaluation en loi de finances initiale, le Fonds de stabilisation des changes ainsi que les fonds de concours ne sont pas davantage pris en compte. Les recettes d'ordre relatives à la dette sont également déduites. Enfin, comme indiqué plus haut, la prévision ne retient que les soldes pour les comptes spéciaux du Trésor ».

*La Cour estime, quant à elle, qu'elle se doit d'examiner « l'ensemble des dépenses de l'Etat en se fondant, notamment, sur le **principe de l'universalité budgétaire**. Elle effectue également cette vérification à la **lumière des principes de permanence des méthodes**. De même que le recours aux prélèvements sur recettes a fait l'objet d'un examen critique de sa part, il ne va pas de soi que les soldes intermédiaires de dépenses, dégagés par le ministère des finances soient conformes a priori à ces principes, ou même qu'ils constituent des agrégats significatifs ».*

La Cour des comptes « prend comme base de départ le montant total des dépenses, y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts dont les crédits sont évalués en loi de finances initiale et modifiés en cours d'année pour des sommes souvent importantes. Le niveau désormais atteint par cette catégorie de dépenses (316,92 milliards en 1998) et leur progression rapide enregistrée ces dernières années conduit la Cour à y porter son attention d'autant que les explications sur ces tendances ne sont pas totalement satisfaisantes ».

¹ Cf. la réponse de la Cour des comptes à la question n° 1 de votre commission, figurant en annexe au présent rapport.

B. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE

	LFI 1997 (MdF)	PLF 1998 (MdF)	Variation en %
A. titre I (hors dépenses et recettes d'ordre)	235,9	238,3	+1,0
B. Budgets civils			
Titre II	4,3	4,4	+2,7
Titre III	552,0	569,4	+3,1
Titre IV	456,6	463,4	+1,5
Titres V et VI	71,9	71,6	-0,4
Sous-total B	1 084,8	1 108,8	+2,2
C. Défense			
Titre III	154,6	157,2	+1,7
Titres V et VI	88,7	81,0	-8,7
Sous-total C	243,3	238,2	-2,1
D. Total des charges du budget général (A+B+C)	1 564,0	1 585,3	+1,36
E. Solde des comptes spéciaux du Trésor	-0,7	4,4	N.S.
F. Total des charges (D + E)	1 563,3	1 589,7	+1,7
G. Recettes nettes	1 278,5	1 331,8	+4,2
H. Solde général (G - F)	-284,8	-257,9	N.S.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La loi de finances initiale pour 1998 fixait le déficit budgétaire à 257,9 milliards de francs, soit 3,1 % du produit intérieur brut (PIB).

Les charges du budget général hors dégrèvements et remboursements d'impôts progressaient de 1,36 %, pour atteindre 1.585,3 milliards de francs. Les charges totales s'établissaient à 1.589,7 milliards de francs, en progression de 1,7 % par rapport à la loi de finances pour 1997, compte tenu du solde des comptes spéciaux du Trésor (+ 4,4 milliards de francs).

Quant aux recettes fiscales nettes, elles devaient croître de 4,2 % par rapport aux recettes prévues pour 1997, et s'établir à 1.331,8 milliards de francs.

- La charge de la dette publique augmentait de 1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1997 ;
- Les moyens des services civils progressaient de 3,1 %, et les dépenses militaires de fonctionnement de 1,7 % ;
- La hausse des dépenses d'intervention publique était de 1,5 % ;

- Les dépenses civiles en capital diminuaient de 0,4 %, et les dépenses militaires en capital de 8,7 %.

II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DÉCEMBRE 1998

Les prévisions initiales de 1998 ont été modifiées par la loi de finances rectificative n° 98-1267 du 30 décembre 1998. Cette dernière prend également en compte les mouvements de crédits intervenus au cours de l'exercice 1998.

Il convient de rappeler que votre commission, lors de l'examen de ce texte législatif, avait estimé que « *initialement dépourvu de première partie à l'exception de l'article d'équilibre, [ce texte] porte témoignage de l'aisance avec laquelle le gouvernement a pu exécuter la loi de finances pour 1998* »¹.

Par ailleurs, le gouvernement n'avait « *pas résisté à la tentation de déverser, par voie d'amendement, le contenu de nombreux dossiers en attente dans ses services* », votre commission ne pouvant alors que déplorer « *ce mode de législation à la « hussarde »* ».

A. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN 1998

1. Les ouvertures de crédits

Les mouvements en cours d'exercice se sont traduits par l'ouverture de 6.037 millions de francs de crédits dont 3.800 millions au titre des dépenses militaires.

a) Le décret d'avance du 16 janvier 1998

Le décret d'avance du 16 janvier 1998 a ouvert un milliard de francs de crédits au chapitre 47-21 « Programmes d'action sociale de l'Etat » du budget de l'emploi et de la Solidarité (II. Santé, solidarité et ville). Il s'agit des crédits destinés aux chômeurs de longue durée, mis en place à l'issue des manifestations du début du mois de janvier 1998.

¹ Rapport n° 116 (1998-1999).

b) Le décret d'avance du 21 août 1998

Le montant de dépenses nouvelles ouvertes par le décret du 21 août 1998 s'élève à 5,04 milliards de francs, dont 4,83 milliards de francs de dépenses ordinaires et 210,3 millions de francs de crédits de paiement.

Au sein de ces mouvements, on signalera tout particulièrement l'importance de ceux affectant les crédits du ministère de la défense qui représentent 75,5 % des sommes totales.

Les principales ouvertures de crédit concernent les postes suivants :

- 3,8 milliards de francs sont ouverts au titre III du ministère de la défense, sur les chapitres relatifs aux rémunérations et aux charges sociales. L'insuffisance des crédits est, en effet, pour la fin de l'année 1998, nettement supérieure à celle des années 1996 et 1997, notamment en raison d'importants reports de charges de 1997 sur 1998, et du recrutement anticipé de militaires du rang. L'armée de terre bénéficie ainsi, à elle seule, de 2,61 milliards de francs, soit 68 % de ces nouveaux crédits, et la gendarmerie, de 593 millions de francs.

Il apparaît, en effet, que lors de la professionnalisation des armées, on a mal mesuré la part des dépenses du titre III par rapport à celles du titre V, notamment par comparaison avec la situation d'autres pays où existent des « armées de métier », tels que le Royaume-Uni ou les Etats-Unis. Il existe donc un très réel risque que se poursuive ce mouvement d'accroissement des crédits du titre III, aux dépens de ceux des titres V et VI. Ainsi, en l'espèce, le décret d'annulation du 21 août 1998 a supprimé 3,85 milliards de francs de crédits sur les titres V et VI.

- 500 millions de francs de crédits ont été ouverts au sein du titre IV du ministère de l'emploi et de la solidarité, au profit de la formation professionnelle. Ce mouvement qui avait été prévu par l'article 75 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, vise à compenser la baisse en loi de finances initiale de 5,27 milliards de francs pour 1997 à 4,77 milliards de francs pour 1998 des crédits du chapitre 43-05 destinés à la formation professionnelle. Il a été financé par un prélèvement « exceptionnel » de 500 millions de francs sur la trésorerie des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle.

- Le décret d'avance du 21 août 1998 a ouvert des crédits au bénéfice du budget de l'enseignement scolaire à hauteur de 342,58 millions de francs, soit 7,10 % du total des crédits ouverts.

Ces ouvertures de crédits, destinées à financer les emplois-jeunes et à titrer les conséquences budgétaires de l'accord salarial du 10 février 1998 portent, au sein du budget de l'enseignement scolaire, sur 0,12 % du total des crédits.

- 51,1 millions de francs de crédits sont ouverts sur les budgets du ministère des affaires étrangères pour la commémoration du 50^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et l'organisation de l'année de la France au Japon.

- 34,3 millions de francs sur le budget de la santé sont principalement affectés à l'organisation des états généraux de la santé.

- De façon plus limitée, au titre du budget des anciens combattants, 1,3 million de francs ont été ouverts au chapitre 43-02, concernant les interventions en faveur de l'information historique. Il s'agit en effet de préparer le 80^{ème} anniversaire du 11 novembre 1918, les crédits ouverts en loi de finances initiale n'étant que de 1,7 million de francs. De même, 2 millions de francs de crédits de paiement ont été ouverts au chapitre 57-51 du budget de la justice afin de rénover la bibliothèque du Conseil d'Etat.

2. Les annulations de crédits

Les annulations de crédits s'élèvent à 5.358 millions de francs dont 4.157 millions de francs au titre des dépenses militaires. La variation nette des crédits s'élève donc à 679 millions de francs, compte tenu de l'ouverture de 6.037 millions de francs de crédits.

a) L'arrêté d'annulation de crédits du 16 janvier 1998

Un arrêté d'annulation a gagé strictement l'ouverture des crédits en date du même jour, à hauteur de 700 millions de francs pour les crédits civils et de 300 millions de francs pour les crédits militaires.

Parallèlement, l'arrêté annule 2,19 milliards de francs en autorisations de programme, afin de maintenir le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement.

Ont été d'emblée exclues de l'arrêté d'annulation les dépenses obligatoires (tous engagements juridiques de l'Etat), les crédits évaluatifs (dette, remboursements et dégrèvements...), les services votés, les crédits du titre III (personnel, matériel et fonctionnement) et les crédits à vocation sociale, quel que soit leur budget de rattachement.

De ce fait, les annulations se répartissent en :

- 309,270 millions de francs sur le titre IV (interventions publiques), soit 3,3 % des mesures nouvelles ;

- 508,530 millions de francs sur le titre V (investissements exécutés par l'Etat), soit 8 % des mesures nouvelles ;

- 182,200 millions de francs sur le titre VI, soit 0,6 % des mesures nouvelles.

Il convient de relever que la méthode retenue par le gouvernement est différente de celle préconisée par le Sénat sur le projet de loi de finances pour 1998 ainsi que sur le projet de loi de finances pour 1999. Les bases « taxables » retenues ne sont pas les mêmes et cela à au moins trois titres :

1) Les crédits du titre III (personnel, matériel et fonctionnement) sont épargnés, alors que les crédits des titres V et VI (investissement) sont touchés, ce qui est la logique inverse de celle préconisée par le Sénat. Celui-ci avait souhaité **préserver les dépenses en capital**, qui engagent et préparent l'avenir.

Ainsi l'arrêté du 16 janvier annule 11,9 millions de francs sur les dépenses d'équipement des écoles en matériel informatique, au budget de l'éducation nationale, 16,6 millions de francs au budget de la coopération, sur les crédits du Fonds d'aide et de coopération, 45 millions de francs au budget des routes, sur les travaux de réparation et de sécurité, ou 91 millions de francs au budget du transport aérien sur les programmes d'études et de développement de l'aéronautique. Enfin, il faut observer que 300 millions de francs sont annulés à nouveau au budget de l'équipement de la Défense, après plusieurs années de réduction massive de ces crédits.

2) Les budgets régaliens (police et justice) sont touchés par les annulations, alors que **le Sénat avait souhaité les épargner**, du fait de leur importance primordiale pour le fonctionnement de l'Etat. Ainsi, 27,3 millions de francs sont annulés sur les dépenses d'équipement du budget de l'intérieur, et 13 millions de francs sur les dépenses d'équipement du budget de la Justice.

3) Plutôt que de concentrer l'effort d'économie sur des actions importantes, **ce que permettait la démarche du Sénat en contestant**, par exemple, **la politique de création ou de maintien d'emplois publics**, l'arrêté du 16 janvier procède à un « saupoudrage »¹ d'annulations sur des crédits d'intervention qui finalement pourrait freiner notablement la mise en oeuvre de certaines actions. Ainsi, les actions en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs diminuent de 6,4 millions de francs, soit 3,6 %, de même que les

¹ 120 chapitres relevant de 24 sections budgétaires ont été concernés par ce mouvement d'économies.

interventions en faveur de l'artisanat sont réduites de 5,3 millions de francs, soit 3,4 %.

b) L'arrêté d'annulation de crédits du 21 août 1998

Les crédits nouveaux ouverts par le décret d'avance du 21 août 1998 ont été financés le même jour par un arrêté d'annulation portant sur 4,36 milliards de francs de crédits de paiement, ainsi que par un prélèvement de 500 millions de francs sur la trésorerie de l'AGEFAL, prévu par l'article 75 de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et le produit de la vente, par le ministère de l'intérieur du « terrain Beaujon », pour un montant de 179,2 millions de francs.

Il convient de souligner que, sur les 4,36 milliards de francs de crédits annulés, 3,85 milliards de francs soit 88,4 % du montant total, concernent les titres V et VI du budget du ministère de la défense.

Au sein du budget de l'enseignement supérieur, 129 millions de crédits de paiement ont été annulés, soit 0,27 % du total de ceux-ci. Par ailleurs, 245,31 millions de francs de crédits de paiement ont été annulés sur le budget de l'enseignement scolaire, soit 0,09 % du total de ceux-ci.

Au sein du budget de l'agriculture et de la pêche, 13,8 millions de francs de crédits affectés au Fonds de gestion de l'espace rural (FGER) ont été annulés. On relèvera depuis la création du FGER en 1995 un recours massif aux annulations de crédits, permis par la lenteur de la mise en oeuvre du fonds.

Concernant le budget du logement, 5 millions de francs de crédits de paiement ont été supprimés au titre des dispositions du chapitre 65-48 relatives à la construction et à l'amélioration de l'habitat.

Au sein du budget de la jeunesse et des sports, les crédits concernant la jeunesse et la vie associative (chapitre 43-90) sont diminués de 1,1 %, soit 6,5 millions de francs de crédits de paiement.

B. LES MOUVEMENTS ASSOCIÉS À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

La loi de finances rectificative pour 1998 a ouvert au sein du budget général 33.106 millions de francs de crédits nets auxquels s'ajoutent 15.060 millions de francs de crédits sur les dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale, 15 millions de francs sur les budgets annexes et 2.190 millions de francs au titre des charges temporaires des comptes spéciaux du Trésor.

15.703 millions de francs de crédits sont annulés, ce qui se traduit par une variation nette des crédits de 17.403 millions de francs sur le budget général, soit au total, y compris les mouvements en cours d'exercice, une progression nette des crédits de 1,13 % par rapport à la loi de finances initiale.

Si l'on intègre les dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale (variation nette : + 15.060 millions de francs), la variation totale des charges définitives nettes (hors budgets annexes) est de 32.463 millions de francs soit une progression de 1,99 % par rapport à la loi de finances initiale.

Au total, ces ouvertures de crédits aux statuts divers confortaient la stratégie d'économies budgétaires que votre commission avait, en son temps, préconisée.

1. Les montants ouverts au budget général : 60,5 milliards de francs de crédits bruts

Le projet de loi de finances rectificative pour 1998 ouvrirait au sein du budget général 60.575 millions de francs de crédits bruts se répartissant comme suit :

- dépenses civiles ordinaires brutes : 50.678 millions de francs¹, soit 20.654 millions de francs de crédits nets, dont 13.892 millions de francs (soit 67,3 %) au titre des mesures sociales. Par ailleurs, 83,8 % des crédits ouverts le sont au titre du budget des charges communes² ;

- dépenses civiles en capital : 9.497 millions de francs ;

- dépenses militaires ordinaires : 700 millions de francs.

Le montant total des crédits nets ouverts est de 30.851 millions de francs (hors frais de gestion de la dette).

2. Des anticipations de dépenses de 1999 sur 1998 à hauteur de 2,8 milliards de francs

Au sein de ces crédits, on relevait la part significative des crédits ouverts et qui correspondaient à des dépenses qui ne seront effectives

¹ Dont 27.469 millions de francs de remboursements et dégrèvements d'impôts et 2.255 millions de francs au titre des frais de gestion de la charge de la dette.

² Celui-ci recense en effet les crédits destinés à l'ensemble des services de l'Etat ou à plusieurs d'entre eux et qui ne peuvent être inscrits dans le budget d'un ministère particulier, au risque d'apparaître « hétéroclite ».

qu'en 1999. Le gouvernement a ainsi anticipé ou provisionné sur l'exercice 1998 des dépenses au titre de 1999, s'élevant à plus de 2,8 milliards de francs de crédits.

- 940,7 millions de francs sont inscrits sur le chapitre 37-75 du budget des services financiers au titre du **recensement général de la population de 1999.**

- 458 millions de francs de crédits correspondent à **l'indemnisation des commissaires-priseurs** à la suite de la réforme de leur profession.

- 360 millions de francs figurent au chapitre 41-25 du budget des charges communes au titre du « **plan d'urgence en faveur des lycées** » annoncé par le ministre de l'éducation nationale à la fin du mois d'octobre 1998. Ainsi que cela avait été relevé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, « *le montant de la dotation inscrite sur le chapitre 41-25 nouveau est supérieur aux besoins susceptibles d'être enregistrés en 1998* ». En effet, le coût de 360 millions de francs correspond à celui de la bonification des intérêts d'emprunt afférent aux 4 milliards de francs de prêts à taux zéro qui seront accordés sur 4 ans aux régions.

- 300 millions de francs sont inscrits au chapitre 45-42 du budget des transports terrestres afin de compenser la décision de **revaloriser les péages dus à l'établissement public Réseau ferré de France** au titre de l'utilisation par la SNCF du réseau ferré.

- 161,8 millions de francs de crédits sont demandés sur le chapitre 43-20 « Interventions culturelles d'intérêt national » du budget de la culture. Cette somme correspond **au financement pour 1999 des dépenses préparatoires à la célébration de l'an 2000.**

- 62 millions de francs de crédits ont été ouverts au chapitre 57-01 « Dépenses immobilières » du budget des services généraux du Premier ministre. **Cette somme est destinée à financer pour 1999 le programme de délocalisation**, dans la mesure où aucun crédit n'avait été inscrit à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1999.

- enfin, 450 millions de francs de crédits divers sont ouverts au ministère de l'intérieur, notamment pour renouveler le parc automobile, et au titre du parc immobilier de l'administration.

3. D'importants apurements de dettes antérieures

- 5.620 millions de francs de crédits sont ouverts au titre de la ristourne dégressive fusionnée afin d'apurer la dette résiduelle de l'Etat au titre de 1997 et des exercices antérieurs.

- 2.500 millions de francs sont inscrits au chapitre 54-90 du budget des charges communes afin de recapitaliser le GIAT-Industries.

- 2.400 millions de francs figurent au chapitre 64-93 « Équipement naval et interventions » du budget de l'industrie afin d'apurer certaines des dettes de l'Etat envers plusieurs chantiers navals et de tirer les conséquences de l'aide apportée en 1998 aux Ateliers et Chantiers du Havre.

- 1.152 millions de francs de dépenses civiles en capital correspondant au règlement d'un contentieux opposant l'EPAD à la société SNC-Coeur Défense et visent à couvrir les conséquences pécuniaires de sa condamnation.

- 410 millions de francs de crédits correspondant au remboursement de dettes de l'Etat à l'égard de France Telecom. 305 millions de francs sont inscrits au chapitre 37-07 des charges communes afin de poursuivre le mouvement d'apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis de France Telecom. Ils sont complétés par 15,1 millions de francs figurant au budget de l'urbanisme et 90 millions de francs inscrits sur le budget de l'intérieur.

- 248 millions de francs de crédits figurant au budget de la santé sont destinés à une régularisation au profit de la CNAF au titre des dépenses du RMI.

4. Les autres ouvertures de crédits

- 5.750 millions de francs de crédits sont destinés au remboursement à la CNAF des dépenses exposées par la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS).

- 960 millions de francs de crédits sont inscrits au titre de la subvention versée à l'Association pour la structure financière (ASF). Cette somme devait permettre de financer les revalorisations de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation d'insertion (AI), ainsi que la mise en place de l'allocation spécifique d'attente (ASA).

- 900 millions de francs correspondent à la progression des crédits du RMI, dont 248 millions de francs sont destinés à des régularisations au profit de la CNAF au titre des exercices 1995 à 1997.

5. Les ouvertures de crédits au sein des comptes spéciaux du Trésor

17.250 millions de francs de crédits sont ouverts, correspondant pour l'essentiel, à hauteur de 15.000 millions de francs à la réévaluation des recettes et des dépenses du « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société » afin de prendre en compte des cessions d'actifs au cours du dernier trimestre de 1998.

Par ailleurs, les recettes et dépenses du compte « Prêts du Trésor à des Etats étrangers » sont ajustées pour tenir compte des opérations réalisées en cours d'année : 1.330 millions de francs de crédits supplémentaires sont ouverts.

C. LES RÉÉVALUATIONS DE RECETTES

La loi de finances rectificative réévalue les recettes nettes du budget général à 1.368,2 milliards de francs pour 1998, soit 21 milliards de francs de mieux que les prévisions de recettes de la loi de finances initiale.

Les recettes fiscales expliquent la moitié de l'amélioration, à hauteur de 11 milliards de francs, et traduisent l'impact de la conjoncture économique sur l'assiette des impôts indirects : la TVA brute est ainsi réévaluée de 30 milliards de francs et la TVA nette de 13,7 milliards de francs. L'impôt sur le revenu est réestimé de 4,8 milliards de francs, tandis que le rendement net de l'impôt sur les sociétés est revu à la baisse pour 8 milliards de francs.

Les recettes non-fiscales, hors recettes d'ordre, progressent de 8,8 milliards de francs.

Enfin, les prélèvements sur recettes de l'Etat diminuent de 1,3 milliard de francs, ce qui est imputable au prélèvement au profit des collectivités locales, en raison du moindre dynamisme du fonds de compensation de la TVA.

La réévaluation des recettes dans la loi de finances rectificative pour 1998

(en milliards de francs)

	Loi de finances initiale pour 1998	Ecart	Loi de finances rectificative pour 1998
Recettes fiscales			
- Impôt sur le revenu	294,7	+4,8	299,5
- Impôt sur les sociétés	222,0	+1,0	223,0
<i>Pour mémoire IS net</i>	190,0	-8,0	182,0
- Autres impôts directs	130,2	+0,7	130,9
- TIPP	154,9	+0,5	155,4
- Taxe sur la valeur ajoutée	777,5	+30,2	807,7
<i>Pour mémoire TVA nette</i>	636,9	+13,7	650,7
- Autres contributions et taxes indirectes	148,1	+1,3	149,4
Recettes fiscales brutes	1.727,4	+38,4	1.765,8
Remboursements et dégrèvements	-279,3	+27,4	-306,7
Recettes fiscales nettes	1.448,1	+11	1459,1
Recettes non fiscales	155,0	+8,7	163,7
<i>dont recettes d'ordre</i>	13,8	+6,9	20,7
Prélèvements sur recettes de l'Etat			
1. Collectivités locales	- 164,5	+1,3	- 163,2
2. Communautés européennes	-91,5	-	-91,5
Ressources brutes	1.626,5	+48,5	1.674,9
Ressources nettes du budget général	1.347,2	+21	1.368,2

III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

A. LES REPORTS DE CRÉDITS

Au sein du budget général, les crédits reportés de 1997 sur 1998 s'élèvent à 54,5 milliards de francs, soit une diminution de 5 % par rapport aux reports de 1996 sur 1997.

Ces reports se répartissent en :

- 46,8 milliards de francs au titre des budgets civils ;
- et 7,7 milliards de francs au titre du budget militaire.

B. LES FONDS DE CONCOURS

Le volume des fonds de concours rattachés au budget général s'est élevé à 69,2 milliards de francs en 1998, contre 68,5 milliards de francs en 1997, soit une progression de près de 1 %.

C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Pour 1998, au sein du budget général, 21,1 milliards de francs de crédits ont été annulés, en baisse de 37,2 % par rapport à 1997 (33,6 milliards de francs) et de 47,5 % par rapport à 1996 (40,2 milliards de francs).

Ces annulations ont porté :

- pour 12,4 milliards de francs sur les dépenses civiles ordinaires ;
- pour 1,3 milliard de francs sur les dépenses civiles en capital ;
- pour 7,4 milliards de francs sur les dépenses militaires.

Elles résultent essentiellement des décrets d'avances du 16 janvier et du 21 août 1998 précités, et de l'arrêté du 18 novembre 1998 associé à la loi de finances rectificative.

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

Le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1998 demande, au titre du budget général, l'ouverture de crédits à hauteur de 15,3 milliards de francs, et l'annulation de crédits non consommés de 9,5 milliards de francs, contre, respectivement, 14,7 milliards de francs et 10,5 milliards de francs en 1997.

Les quatre principales ouvertures de crédits sont les suivantes :

- 11,2 milliards de francs au titre des dépenses en atténuation de recettes ;
- 2,1 milliards de francs au titre de la dette publique ;
- 868 millions de francs au titre des cotisations et prestations sociales ;
- 514 millions de francs au titre du Fonds national chômage.

Quant aux annulations de crédits non consommés, elles s'imputent sur les dépenses ordinaires civiles à hauteur de 8,3 milliards de francs, sur les dépenses civiles en capital pour 1 million de francs, et sur les dépenses militaires ordinaires à hauteur de 1,2 milliard de francs.

CHAPITRE II :

LES RECETTES ET LES DÉPENSES

I. LES RECETTES

Evolution des recettes nettes totales du budget général de 1997 à 1998

	1998	1997	%
Recettes fiscales brutes	1.769,3	1.682,2	5,2%
Remboursements et dégrèvements	-316,9	-265,6	19,3%
Recettes fiscales nettes	1.452,3	1.416,6	2,5%
Recettes non fiscales	159	157,8	0,7%
Prélèvements sur recettes	-254,4	-252,8	0,6%
<i>au profit des collectivités locales</i>	<i>-162,8</i>	<i>-164,9</i>	<i>-1,3%</i>
<i>au profit de l'Union européenne</i>	<i>-91,6</i>	<i>-87,8</i>	<i>4,3%</i>
Total des recettes nettes	1.355,6	1.320,7	2,6%
Fonds de concours	65,0	64,5	0,8%
Total recettes nettes du budget général	1.421,9	1.386,2	2,6%

Source : Projet de loi de règlement définitif du budget de 1998

Les recettes nettes du budget général se sont élevées à 1.421,9 milliards de francs en 1998, soit une progression de 2,6 %, moins forte toutefois que celle enregistrée en 1997 (+ 3 %), qui avait subi les effets de la loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier (MUFF) du 10 novembre 1997.

La croissance d'ensemble des recettes est imputable presque intégralement, comme en 1997, à la progression des recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts (+ 2,5 %) alors que les recettes non fiscales, les fonds de concours et les prélèvements sur recettes sont relativement stables, avec des progressions inférieures à 1 %.

Cependant, le chiffre de progression des recettes budgétaires cache une situation bien particulière : les recettes brutes du budget général ont en effet progressé de 5,3 % en 1998, mais cette progression très importante a été réduite de moitié par l'ampleur des dégrèvements et remboursements d'impôts (+ 19,3 %).

A. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES FISCALES

Les recettes fiscales en 1998

	1998	1997	%
Impôts directs	664,7	626,7	+ 6,1
dont impôt sur le revenu	304,0	293,4	+ 3,6
impôt sur les sociétés	226,0	202,0	+ 12,0
<i>impôt net sur les sociétés</i>	<i>184,7</i>	<i>172,2</i>	<i>+ 7,3</i>
impôt de solidarité sur la fortune	11,1	10,1	+ 9,9
Impôts indirects	1.104,6	1.055,5	+ 4,7
dont TVA	807,5	755,4	+ 6,9
<i>TVA nette</i>	<i>641,9</i>	<i>626,1</i>	<i>+ 2,5</i>
TIPP	153,9	150,7	+ 2,1
Recettes fiscales brutes	1.769,3	1.682,2	+ 5,2
<i>Dégrèvements et remboursements d'impôts</i>	<i>-316,9</i>	<i>-265,6</i>	<i>+ 19,3</i>
Recettes fiscales nettes	1.452,4	1.416,6	+ 2,5

Sources : Cour des comptes et rapport de présentation du compte général de l'administration des finances 1998

1. Les impôts perçus par voie de rôle

Après la diminution de 1997, l'impôt sur le revenu recommence à progresser (+ 3,6 %) en 1998, pour atteindre 304 milliards de francs, soit près de 10 milliards de francs de produit supplémentaire par rapport à la loi de finances initiale. **Alors que les allègements intervenus en 1997 avaient eu un effet non négligeable sur l'impôt sur le revenu, qui n'a progressé que**

de 2,8 % en 4 ans (1994-1998), l'année 1998 marque donc la reprise, à un rythme soutenu de l'augmentation du produit de cet impôt.

Il faut remarquer que l'année 1998 est marquée par l'abandon de la réforme de l'impôt sur le revenu votée en 1997 pour les impôts 1998 et suivants. Si cette réforme avait été maintenue, elle aurait eu un impact négatif sur les recettes de 17,8 milliards de francs.

Le produit net de **l'impôt sur les sociétés** enregistre une augmentation encore très importante (+ 7,3 %), à 184,7 milliards de francs, après le « bond » de 1997 (+ 20,3 %). La moindre progression par rapport à 1997 s'explique à la fois par l'impact moins sensible de la loi « MUFF » et par l'importance des remboursements (41,3 milliards de francs, soit + 38,6 %).

2. Les autres impôts

Les impôts indirects progressent globalement de 4,7 %, soit davantage qu'en 1997 (+ 3,8 %).

Alors que les encaissements de **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** brute progressent très fortement en 1998 (+ 6,9 %), l'importance exceptionnelle des remboursements (+ 28,1 %) réduit la progression de la TVA nette à 2,5 %, soit une progression nettement inférieure à la moyenne annuelle de la TVA nette sur 1994-1998. Le produit de la TVA s'élève, en définitive à 641,9 milliards de francs, soit seulement 5 milliards de plus que les prévisions de la loi de finances initiale, et 9 milliards de francs de moins que les évaluations de la loi de finances rectificative.

La **taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** progresse de 2,1 %, soit moins vite que la moyenne des recettes fiscales, pour atteindre 153,9 milliards de francs.

3. Les remboursements et dégrèvements d'impôts

Les remboursements et dégrèvements retenus pour déterminer le montant des recettes fiscales nettes s'établissent en 1998 à 316,92 milliards de francs contre 265,59 milliards en 1997, soit une très forte progression par rapport à 1997 (+ 19,3%), ce qui, selon la Cour des comptes, « *ne laisse pas de surprendre* ».

Les remboursements et dégrèvements sur contributions directes (inscrits au chapitre 15-01 du budget des charges communes) augmentent de 14,6 %, pour atteindre 147,6 milliards de francs. Cette hausse est

essentiellement imputable aux restitutions d'impôt sur les sociétés (+ 29,7 %), aux restitutions sur les revenus de capitaux mobiliers (+ 17,8 %) et aux admissions en non-valeur (+ 17,1 %).

Les remboursements sur produits indirects (inscrits au chapitre 15-02 du budget des charges communes) atteignent 169,1 milliards de francs, en raison de la très forte augmentation des remboursements de TVA (165,6 milliards de francs), soit une hausse de 28,1% par rapport à 1997.

4. Des évolutions qui suscitent des interrogations

La Cour des comptes relève tout d'abord des **problèmes de méthodes comptables** pour l'enregistrement des recettes fiscales. Elle constate *« de fréquents écarts entre la balance de sortie d'un exercice et la balance d'entrée de l'exercice suivant ainsi qu'un manque de cohérence dans le traitement comptable des recettes recouvrées par la direction générale de la comptabilité publique et par la direction générale des impôts »*. Elle observe toutefois *« l'amélioration de la nomenclature des remboursements et dégrèvements »*.

Surtout, la Cour des comptes s'interroge sur l'ampleur des remboursements et dégrèvements d'impôts en 1998.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1998, votre rapporteur s'était déjà interrogé sur la faiblesse des réévaluations de recettes pour 1998, se demandant si les estimations révisées ne présentaient pas une sous-évaluation de plus-values de recettes fiscales, pourtant visibles en cours d'année.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie arguait alors de *« modifications techniques et calendaires »*. Il invoquait également l'effet de la loi « MUFF » sur l'impôt sur les sociétés. S'agissant de la TVA, il expliquait que le dynamisme observé au cours des premiers mois de l'année 1998, s'agissant des encaissements bruts, devrait être tempéré par des remboursements et dégrèvements d'impôts importants en fin d'année, ajoutant que la baisse notable des importations de marchandises en provenance des pays tiers, constatée depuis le recouvrement de septembre, devait avoir des incidences importantes en fin d'année.

Votre rapporteur général estimait ces explications *« largement insuffisantes pour expliquer que les recettes fiscales nettes ne progresseraient, en définitive, que de 11 milliards de francs par rapport à la loi de finances pour 1998 »*. Il ajoutait en relevant que *« l'évolution attendue en matière de TVA paraît improbable »*.

Deux explications lui semblaient alors envisageables : ou l'estimation était effectivement sous-évaluée, ou le ralentissement de la croissance à la fin de 1998 était tel que les encaissements de TVA se ralentiraient considérablement.

Au vu des résultats de l'exécution 1998, il apparaît que les recettes fiscales nettes ont encore moins progressé qu'envisagé par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative (1.452,3 milliards de francs contre 1.459,1 milliards de francs), en raison de l'ampleur inattendue des remboursements et dégrèvements d'impôts, concernant particulièrement la taxe sur la valeur ajoutée.

Votre rapporteur note qu'il est très difficile de justifier l'ampleur de ces remboursements, d'autant que dans son rapport préliminaire sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, la Cour des comptes, observant que les remboursements de TVA (165,6 milliards de francs) ont progressé de 28% (36,3 milliards de francs) reconnaît l'absence d'explications plausibles: *« il est difficile d'expliquer une telle augmentation ».*

Dans son rapport définitif, la Cour des comptes maintient que l'augmentation des remboursements de TVA *« reste largement inexplicée même si la direction générale des impôts met en avant plusieurs phénomènes extra-économiques d'ordre législatif (mesures nouvelles), administratif (grèves, nouvelles procédures de contrôle) ou juridique (restructurations d'entreprises) dont l'importance paraît surestimée eu égard à l'ampleur des variations enregistrées ».*

Comme le notait la Cour des comptes dans son rapport préliminaire *« on peut penser que des reports ont été effectués en 1997 sur 1998, et qu'à l'inverse, les remboursements ont été accélérés en fin d'année 1998 ».*

**L'augmentation des remboursements de TVA en 1998 :
les explications du gouvernement**

Plusieurs causes ont été avancées pour expliquer l'accroissement des remboursements d'impôts :

- le développement des exportations et la reprise des investissements ;
- l'incidence de l'assujettissement au taux réduit de TVA pour les travaux de construction, de livraisons à soi-même et les réhabilitations de logements locatifs sociaux ;
- la bonne tenue de la trésorerie des entreprises à la fin 1997 ;
- la mise en place de Réseau ferré de France, qui aurait demandé 6 milliards de francs de remboursements ;
- les grèves des services informatiques fin 1997.

Votre rapporteur regrette donc que les seuls effets de « reports » ou « d'accélération » puissent sensiblement modifier le résultat d'exécution de la loi de finances pour 1998.

En effet, l'ampleur de l'augmentation des remboursements et dégrèvements d'impôts exerce à la fois un effet important sur la progression globale des recettes nettes et sur le résultat final de l'exécution du budget de 1998.

La moindre progression des recettes budgétaires nettes a très légèrement réduit l'ampleur de la réduction des déficits (qui ont été ramenés à 2,9 % du PIB) mais a surtout permis de constater une légère diminution des prélèvements de l'Etat, compensant strictement l'augmentation des prélèvements sociaux et permettant ainsi d'afficher une stabilité des prélèvements obligatoires.

B. LES RECETTES NON FISCALES ET FONDS DE CONCOURS

1. Les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales ont enregistré une légère hausse en 1998 (+ 0,7 %) après une légère baisse en 1997 (-1 %) pour atteindre 159 milliards de francs (157,7 milliards de francs hors fonds de stabilisation des changes).

Cette évolution modérée recouvre des variations contraires :

- le produit des exploitations industrielles et commerciales progresse de 4,4 % en raison du rattachement du dividende de France-Telecom pour 4,9 milliards de francs ;

- les taxes, redevances et recettes assimilées progressent de 7,2 % et les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat de 4,9 % ;

- les intérêts des avances, des prêts et dotations en capital régressent de 17,8 % en raison de la chute des intérêts des prêts du Trésor à des Etats étrangers et les recettes diverses diminuent de 3,1% en raison de la baisse des versements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), de 7 milliards de francs en 1997 à 1,5 milliard de francs en 1998.

2. Les fonds de concours

Le produit des fonds de concours est globalement stable en 1998 : il s'élève à 65 milliards de francs contre 64,5 milliards de francs en 1997. On note l'augmentation des recettes de fonds de concours liés aux pensions de fonctionnaires alors que les fonds de concours destinés aux routes et à l'emploi baissent fortement (respectivement - 23,3 % et - 21,3 %).

3. Les comptes d'affectation spéciale

Le rapport de la Cour des comptes sur l'évolution des comptes spéciaux du Trésor en 1998 est d'une très grande sévérité.

La Cour observe notamment que les recettes de la cession du GAN, du CIC, de l'UIC-UIS n'ont pas été inscrites au compte d'affectation spéciale n° 902-24 et que les frais de privatisation des entreprises ont été directement prélevés sur les recettes.

De même a-t-elle tenu à souligner : « **En conclusion, la Cour estime que la partie recettes de ce compte n'est pas conforme à la réalité. La sous-évaluation des recettes du compte n° 902-24 est d'au moins 25 milliards de francs. Par ailleurs, des contractions entre les recettes et les dépenses ont été opérées en contradiction avec les textes. Enfin, des opérations de garantie sur des fonds publics ont été engagées sans habilitation préalable** ».

II. LES DÉPENSES

A. LE BUDGET GÉNÉRAL

Les dépenses du budget général pour 1998 se sont élevées à 1.991,2 milliards de francs, soit une **progression de 3,7 % par rapport à 1997**. Cette hausse est supérieure à celle des prix (+ 0,7 %).

Il convient de rappeler que les dépenses du budget général avaient crû de moins de 1 % en 1997.

La progression des dépenses en 1998 est réduite à 1,14 %, hors dégrèvements et remboursements d'impôts.

L'affirmation du gouvernement telle qu'elle figure dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, selon laquelle « *l'objectif de stabilisation des dépenses de l'Etat a ainsi été respecté en 1998* », se trouve démentie par l'analyse de la Cour des comptes.

Dans un courrier en date du 9 juillet 1999, adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au secrétaire d'Etat au budget, le Premier président de la Cour des comptes, M. Pierre Joxe, indiquait que, s'agissant de l'évolution des dépenses, d'éventuels désaccords méthodologiques ne devaient pas « *masquer l'essentiel : la progression rapide des dépenses du budget général en 1998, qui s'établit à 3,6 %, au lieu de 1 % l'année précédente. Elle est ramenée à 1,1 % - ou à 0,8 % compte tenu des « recettes de la dette » - en déduisant les remboursements et dégrèvements d'impôts, qui ont augmenté dans des proportions exceptionnelles et d'ailleurs non totalement élucidées en 1998, et qui, par nature, ne traduisent pas d'action volontariste sur les dépenses* ».

Cette analyse a été complétée et affinée dans le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 1998.

En outre, cette forte progression des dépenses s'est faite au détriment des dépenses d'investissement. En effet, les dépenses de fonctionnement se sont élevées, en 1998, à 1.824,8 milliards de francs, en hausse de 4,5 % par rapport à 1997, tandis que les dépenses en capital ont à nouveau diminué de 5,2 %, s'établissant à 166,4 milliards de francs.

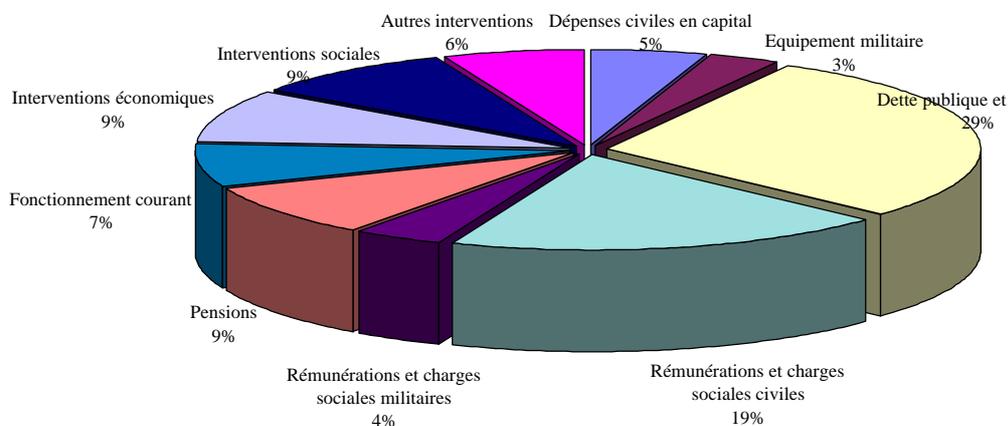
Ensemble des charges - Prévisions et réalisation

en millions de francs

	Crédits initiaux		Total net des crédits ouverts		Dépenses effectives		Variation
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	98/97 en %
I. Dépenses ordinaires							
A. - Services civils							
Titre I : Dette publique	503 195,5	531 357,9	511 224,0	560 145,1	515 484,6	572 372,4	11,0
Titre II : Pouvoirs publics	4 276,8	4 395,3	4 304,4	4 462,8	4 301,9	4 460,2	3,7
Titre III : Moyens des services	551 963,5	569 370,6	638 892,6	665 444,9	634 256,0	657 477,2	3,7
Titre IV : Interventions publiques	456 641,2	464 117,4	495 178,9	500 010,1	485 238,2	480 953,8	-0,9
Sous-total A	1 516 077,0	1 569 241,2	1 649 599,9	1 730 062,9	1 639 280,6	1 715 263,6	4,6
B. - Services militaires							
Titre III : Moyens des services	154 639,4	157 264,6	108 196,4	111 753,0	106 259,9	109 545,6	3,1
Total des dépenses ordinaires	1 670 716,4	1 726 505,8	1 757 796,3	1 841 815,9	1 745 540,4	1 824 809,2	4,5
II. - Dépenses en capital							
A. - Services civils							
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	14 762,8	15 249,0	35 016,9	35 792,7	23 395,8	24 630,7	-3,0
Titre VI : Subventions accordées par l'Etat	57 173,7	56 961,6	95 791,3	96 840,0	74 100,6	72 815,4	-1,7
Titre VII : Réparation des dommages de guerre	0,0	0,0	20,3	19,5	0,8	0,1	-87,5
Sous-total A	71 936,5	72 210,6	130 828,5	132 652,2	99 497,2	97 446,2	-2,1
B. - Services militaires							
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	87 511,0	79 121,1	81 481,4	72 865,7	75 061,3	67 777,6	-9,7
Titre VI : Subventions accordées par l'Etat	1 194,0	1 881,8	1 282,7	1 541,0	932,0	1 157,7	24,2
Sous-total B	88 705,0	81 002,9	82 764,1	74 406,7	75 993,3	68 935,3	-9,3
Total des dépenses en capital	160 641,5	153 213,5	213 592,6	207 058,9	175 490,5	166 381,5	-5,2
Total général	1 831 357,9	1 879 719,3	1 971 388,9	2 048 874,8	1 921 030,9	1 991 190,7	3,7

Source : Cour des comptes

La structure des dépenses en 1998



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. Les dépenses du titre I

Les dépenses du titre I s'établissent, en 1998, à 572,4 milliards de francs, soit une augmentation de plus de 11 % par rapport à 1997, alors que, cette année-là, elles n'avaient progressé que de 2 %.

a) La dette publique

La charge brute de la dette s'élève à 251,5 milliards de francs en 1998, soit une progression de 4,4 % par rapport à l'année précédente. En 1997, elle avait été quasiment stabilisée par rapport à 1996.

Quant à la charge nette de la dette, elle s'établit à 227,9 milliards de francs, au augmentation de 2,4 % par rapport à 1997. Cette progression est le double de celle constatée entre 1996 et 1997 (+ 1,2 %), la forte croissance, de 29,7 %, des recettes en atténuation des charges de la dette et de la trésorerie venant atténuer l'évolution de la dépense brute.

Il convient de relever l'augmentation sensible du service de la dette négociable, qui passe de 228,1 milliards de francs en 1997 à 238,2 milliards de francs en 1998, soit une hausse de 4,4 %. Dans son rapport précité sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes note ainsi : « pour la première fois depuis 1995, le service de la dette progresse de 4,4 % en dépit de la poursuite de la baisse des taux d'intérêt qui avait contribué, les années précédentes, à en ralentir le rythme ».

En fait, l'explication de ce phénomène se trouve dans le renversement de tendance observé sur les intérêts sur bons du Trésor : alors qu'ils avaient nettement diminué au cours des deux années précédentes, ils connaissent en 1998 une progression de 9,7 %.

En revanche, la charge de la dette non négociable tend à se stabiliser, s'établissant à 10,5 milliards de francs.

b) Les dépenses de garantie

Les dépenses liées à la garantie de l'Etat poursuivent leur évolution erratique : elles s'établissent à 1,2 milliard de francs en 1998, après 6,5 milliards de francs en 1997, 1,5 milliard de francs en 1996 et 10 milliards de francs en 1995. Cette évolution est, selon la Cour des comptes, « *en général non prévue dans les crédits initiaux* ».

c) Les dépenses en atténuation de recettes

Les remboursements et dégrèvements s'établissent en 1998 à 316,92 milliards de francs, contre 265,59 milliards de francs en 1997, soit une forte progression de 19,3 %. Ces dépenses n'avaient augmenté que de 1,9 % en 1997.

Les remboursements et dégrèvements sur contributions directes progressent rapidement, de 14,6 %, pour s'établir à 147,6 milliards de francs en 1998 après 132 milliards de francs en 1997. Le principal facteur de hausse réside dans les restitutions d'impôts sur les sociétés (+ 29,7 %).

Ceux sur produits indirects atteignent un niveau record de 169,1 milliards de francs, soit une augmentation de 26,9 % par rapport à 1997. Les remboursements de TVA augmentent de façon très vive, de 28,1 %, pour s'établir à 165,6 milliards de francs, soit près de 98 % du total. La Cour des comptes note toutefois que cette augmentation « *reste cependant largement inexpliquée* ».

2. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses nettes du titre III s'établissent à 767 milliards de francs en 1998, contre 740,5 milliards de francs en 1997, soit une progression de 3,6 %. Elles avaient augmenté deux fois moins rapidement en 1997, soit + 1,8 %.

Evolution des dépenses du titre III

En millions de francs

TITRE III	Dépenses nettes				Evolution			Glissement annuel 1998/1995
	1995	1996	1997	1998	1996/1995	1997/1996	1998/1997	
Budgets civils								
1. Rémunérations d'activité	284 801,4	293 964,9	299 877,5	306 708,2	3,22%	2,01%	2,28%	2,50%
2. Pensions et allocations (y compris pensions militaires)	158 052,4	164 919,7	170 757,7	177 684,7	4,34%	3,54%	4,06%	3,98%
3. Charges sociales	62 150,2	65 181,3	67 990,7	70 641,4	4,88%	4,31%	3,90%	4,36%
Sous-total dépenses de personnel	505 004,0	524 065,9	538 625,9	555 034,3	3,77%	2,78%	3,05%	3,20%
4. Matériel et fonctionnement des services	28 128,4	27 589,6	26 452,5	27 232,2	-1,92%	-4,12%	2,95%	-1,07%
5. Travaux d'entretien	2 161,9	2 211,0	1 657,6	1 610,9	2,27%	-25,03%	-2,82%	-9,34%
6. Subventions de fonctionnement	47 834,6	49 501,0	50 910,6	56 645,6	3,48%	2,85%	11,26%	5,80%
7. Dépenses diverses	16 399,5	16 758,1	16 609,4	16 954,1	2,19%	-0,89%	2,08%	1,11%
Sous-total autres dépenses	94 524,4	96 059,8	95 630,1	102 442,8	1,62%	-0,45%	7,12%	2,72%
Total budgets civils	599 528,4	620 125,6	634 256,0	657 477,2	3,44%	2,28%	3,66%	3,12%
Défense								
1. Rémunérations d'activité	70 141,3	70 558,5	71 274,0	75 818,2	0,59%	1,01%	6,38%	2,63%
3. Charges sociales	6 956,5	7 148,6	7 708,3	8 114,1	2,76%	7,83%	5,26%	5,26%
Sous-total dépenses de personnel	77 097,8	77 707,0	78 982,4	83 932,3	0,79%	1,64%	6,27%	2,87%
4. Matériel et fonctionnement des services	25 330,3	26 809,0	24 465,8	22 758,8	5,84%	-8,74%	-6,98%	-3,51%
6. Subventions de fonctionnement	943,4	1 028,5	1 001,6	1 204,0	9,02%	-2,61%	20,21%	8,47%
7. Dépenses diverses	1 864,2	1 910,2	1 810,1	1 650,5	2,47%	-5,24%	-8,82%	-3,98%
Sous-total autres dépenses	28 138,0	29 747,7	27 277,5	25 613,3	5,72%	-8,30%	-6,10%	-3,09%
Total Défense	105 235,8	107 455,0	106 259,9	109 545,6	2,11%	-1,11%	3,09%	1,35%
Total budget général	704 764,2	727 580,6	740 515,9	767 022,7	3,24%	1,78%	3,58%	2,86%

Source : Cour des comptes

Ces dépenses se répartissent comme suit :

- 657,5 milliards de francs pour les services civils, soit + 3,7 % au lieu de + 2,3 % en 1997 ;

- 109,5 milliards de francs pour les services militaires, en hausse de 3,1 %, alors qu'elles avaient diminué de 1,1 % en 1997.

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent plus de 83 % des crédits inscrits au titre III. Elles s'établissent, en 1998, à près de 639 milliards de francs, et progressent de 3,5 % par rapport à 1997 où elles avaient augmenté moins rapidement (+ 2,6 %).

Elles se répartissent en 555 milliards de francs au titre des dépenses de personnel civiles (+ 3,05 %), et en 83,9 milliards de francs au titre des dépenses de personnel militaires (+ 6,3 %).

Les dépenses de personnel civil et militaire, qui recouvrent les trois premières parties du titre III, comportent :

- les rémunérations d'activité : 382,5 milliards de francs (+ 3,1 %) ;

- les pensions et allocations : 177,7 milliards de francs (+ 4,1 %) ;

- les charges sociales : 78,8 milliards de francs (+ 4 %).

Le coût des pensions et des charges sociales évolue donc plus rapidement que celui des rémunérations d'activité.

Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation.

La valeur de l'indice de la fonction publique a été revalorisée à deux reprises en 1998 : le 1^{er} avril pour 0,8 %, et le 1^{er} novembre pour 0,5 %, soit une augmentation totale de 1,3 %. Cela a engendré une augmentation des rémunérations de 3,4 milliards de francs, et des pensions de 1,8 milliard de francs. Il convient d'y ajouter les mesures adoptées en faveur des bas salaires, c'est-à-dire l'attribution, au 1^{er} novembre, d'un ou deux points d'indice nouveau majoré.

En outre, l'augmentation des rémunérations d'activité résulte également des effets du glissement-vieillesse-technicité (GVT), ou du solde des diverses transformations d'emplois.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires explique essentiellement la progression des dépenses liées aux pensions, de telle sorte que les dépenses brutes de pensions augmentent plus vite que celles résultant des rémunérations d'activité. Cette évolution est particulièrement préoccupante, car elle annonce, faute de véritables réformes, une explosion programmée du coût des pensions. Or, la Cour des comptes, dans son rapport précité, rappelle que « *cette tendance devrait se maintenir par simple effet démographique* ».

Enfin, en ce qui concerne les charges sociales, la progression de leur poids provient de l'alourdissement de la charge de compensation et de l'augmentation des dépenses liées à la mise en œuvre du congé de fin d'activité.

Or, cette évolution engendre une détérioration de la structure de la dépense publique, qui devient de plus en plus rigide.

La Cour des comptes rappelle d'ailleurs que cinq ministères¹ représentent 89,4 % de l'ensemble des rémunérations d'activité versées par l'Etat en 1998. A eux seuls, les budgets de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur regroupent plus de 50 % des dépenses salariales du budget général et 64,7 % de celles des ministères civils.

b) Les autres dépenses

Le total des autres dépenses, qui recouvrent les crédits inscrits aux parties 4 à 7 du titre III, s'élèvent à 128,1 milliards de francs en 1998, contre 122,9 milliards de francs en 1997, soit une progression de 4,2 %.

Elles se répartissent en :

- 102,4 milliards de francs pour les services civils, soit une augmentation de 7,1 %, alors qu'elles avaient diminué de 0,45 % en 1997 ; cette hausse résulte surtout de la forte croissance, de 11,3 %, des subventions de fonctionnement ;

- 25,6 milliards de francs pour les services militaires (- 6,1 %).

¹ Il s'agit de l'enseignement scolaire, des services financiers, de l'intérieur et de la décentralisation, de l'enseignement supérieur, et de l'urbanisme et des services communs.

3. Les dépenses d'interventions publiques

Les dépenses du titre IV¹ s'élèvent, en 1998, à près de 481 milliards de francs, contre 485,2 milliards de francs en 1997, soit une diminution de 0,9 %. En 1997, elles avaient augmenté de 1,3 %.

Ces dépenses sont, souligne la Cour des comptes, « dispersées entre divers parties et chapitres selon une logique à la fois historique et administrative qui se prête mal à l'analyse ».

Il est donc indispensable de mettre en œuvre une réforme de la présentation des documents budgétaires afin de les rendre plus lisibles, et donc plus accessibles à l'analyse. Il convient, à ce propos, de relever que le gouvernement a annoncé l'introduction de mesures destinées à accroître la transparence du budget de l'Etat.

Le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1999 devrait ainsi comporter des informations complémentaires. Il sera notamment accompagné des comptes rendus de gestion des ministères, conformément aux dispositions de la circulaire du Premier ministre du 21 février 2000. Lui sera également annexé le Compte général de l'administration des finances, qui comporte d'ores et déjà certaines novations : la prise en compte de la charge de la dette en droits constatés, l'enregistrement des recettes fiscales en droits constatés, la rénovation de la comptabilisation des immobilisations inscrites au bilan ou encore la présentation d'une annexe au bilan retraçant des engagements de l'Etat...

Comme le montre le tableau ci-dessous, cette diminution d'ensemble recoupe des évolutions contrastées :

Dépenses du titre IV - budgets civils - 1995/1998

Titre IV	Dépenses nettes				Evolution en %		
	1995	1996	1997	1998	1998/1997	1997/1996	1996/1995
1 - Interventions politiques et administratives	23 815,5	24 480,2	21 384,3	22 793,2	6,6	-12,6	2,8
2 - Action internationale	10 934,0	14 762,8	14 762,8	14 762,8	0,2	-5,9	-8,2
3 - Action éducative et culturelle	80 266,1	14 762,8	14 762,8	14 762,8	4,3	0,5	8,2
4 - Action économique, encouragements et interventions économiques	144 124,1	14 762,8	14 762,8	14 762,8	-4,7	4,0	3,3
5 - Subventions aux entreprises d'intérêt national	25 905,0	14 762,8	14 762,8	14 762,8	2,1	-7,1	2,7
6 - Action sociale - Assistance et solidarité	153 671,0	14 762,8	14 762,8	14 762,8	-1,9	3,2	2,0
7 - Action sociale - Prévoyance	25 043,8	14 762,8	14 762,8	14 762,8	1,1	1,2	1,5
Total	463 759,5	479 038,6	485 238,2	480 953,8	-0,9	1,3	3,3

Source : Cour des comptes

¹ Il ne s'agit que de dépenses inscrites sur des budgets civils, le budget de la défense ne comportant pas de titre IV.

Deux parties voient leurs crédits diminuer :

- la partie 6 : Action sociale - Assistance et solidarité : - 1,9 % ;

- surtout, la partie 4 : Action économique, encouragements et interventions économiques : - 4,7 %, alors que ces crédits avaient progressé de 4 % en 1997 et de 3,3 % en 1996.

Les cinq autres parties connaissent une augmentation de leurs dotations budgétaires, à l'intérieur d'un éventail assez important : de + 0,2 % pour la partie 2 : Action internationale à + 6,6 % pour la partie 1 : Interventions politiques et administratives.

4. Les dépenses en capital

a) Les autorisations de programme

La loi de finances initiale pour 1998 a ouvert 152,7 milliards de francs en autorisations de programme, soit une diminution de 15,7 % par rapport à l'année précédente.

Elles se répartissent de la façon suivante :

- 71,7 milliards de francs au titre des budgets civils, en forte diminution, de - 22,3 % ;

- 81 milliards de francs au titre du budget militaire, elles aussi en diminution notable, de - 8,7 %.

Surtout, la Cour des comptes, dans son rapport précité sur l'exécution des lois de finances pour 1998, attire l'attention, une fois encore, sur l'insuffisance de la qualité et de la fiabilité des états informatiques établis en matière de comptabilité spéciale des investissements, qui retrace les mouvements affectant les autorisations de programme.

Elle note à ce propos : « *en 1998, la Cour n'a toujours pas pu disposer d'une comptabilité fiable et cohérente des autorisations de programme* », estimant qu' « *aucune explication ne justifie les défaillances chroniques [...] de cette comptabilité spéciale* ».

Elle conclut sur un jugement sévère : « *la synthèse comptable de la gestion des investissements publics, fondée sur la dualité autorisations de programme-crédits de paiement, perd, de ce fait, toute pertinence* ».

b) Les crédits de paiement

En 1998, les crédits de paiement, civils et militaires, s'établissent à 166,4 milliards de francs, contre 175,5 milliards de francs en 1997, soit une diminution globale de 5,2 %.

Cette réduction de l'effort d'investissement, inquiétante pour l'avenir, concerne en 1998 davantage le budget militaire, 68,9 milliards de francs, soit - 9,3 %, que les budgets civils, 97,4 milliards de francs, soit - 2,1 %. La situation était inverse en 1997.

Il convient, en outre, de noter, en ce qui concerne les dépenses militaires en capital, une évolution extrêmement contrastée entre le titre V, dont les dotations, soit 67,8 milliards de francs, diminuent de 9,7 %, tandis que celles du titre VI progressent de 24,2 %, le niveau des crédits inscrits étant certes beaucoup plus faible, à peine 1,2 milliard de francs.

Dépenses nettes des titres V, VI et VII

En millions de francs

Dépenses en capital (Titres V, VI et VII)						Evolution en %	
	1994	1995	1996	1997	1998	98/97	98/94
A - Services civils							
Titre V	25 453,1	24 862,7	28 967,9	25 395,9	25 395,7	-3,0	-3,2
Investissements exécutés par l'Etat							
Titre VI	79 438,3	76 802,8	79 579,2	74 100,6	72 815,4	-1,7	-8,3
Subventions accordées par l'Etat							
Titre VII	0,8	0,1	0,5	0,8	0,1	-1,7	-87,5
Réparation des dommages de guerre							
Sous-total services civils	104 892,2	101 665,6	108 547,5	99 497,1	97 446,2	-2,1	-7,1
B - Services militaires							
Titre V	87 748,1	73 907,1	77 213,4	75 061,3	67 777,6	-9,7	-9,7
Investissements exécutés par l'Etat							
Titre VI	727,6	822,5	784,5	932,0	1 157,7	24,2	59,1
Subventions accordées par l'Etat							
Sous-total services militaires	88 475,7	74 729,6	77 997,9	75 993,3	68 935,3	-9,3	-22,3
Total des dépenses en capital	193 367,9	176 395,2	186 545,4	175 490,4	166 381,5	-5,2	-14,0

Source : Cour des comptes

B. LES BUDGETS ANNEXES

La loi de finances initiale avait ouvert aux budgets annexes des crédits d'un montant total de 103,6 milliards de francs. Compte tenu des modifications intervenues en cours d'année, le total net des crédits ouverts s'est élevé à 104,76 milliards de francs.

Les opérations définitives, hors virement de section à section et dépenses d'ordre, se sont établies à 104,73 milliards de francs.

Ces dépenses s'élevaient à 101,3 milliards de francs en 1997 : elles ont donc progressé de 3,4 % de 1997 à 1998. L'année précédente, elles avaient crû de 0,8 %.

Opérations définitives des budgets annexes

En millions de francs

Budgets annexes	1997	1998			Variation des opérations définitives 1998/1997 en %
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
Journaux Officiels	1 017,9	970,1	1 119,8	1 100,9	8,2
Légion d'Honneur	122,3	110,1	155,9	128,1	4,7
Ordre de la Libération	4,2	4,1	4,2	4,1	-2,4
Monnaies et médailles	805,5	1 044,9	1 449,8	957,9	18,9
Aviation civile	7 857,0	8 469,5	8 989,3	8 661,1	10,2
Prestations sociales agricoles	91 488,5	93 043,0	93 043,0	93 882,8	2,6
Total	101 295,4	103 641,7	104 762,0	104 734,9	3,4

Source : Cour des comptes

Au sein de cet ensemble, le poids de chacun des six budgets annexes est contrasté à l'extrême. En effet, le BAPSA¹ représente à lui seul près de 90 % du total des dotations allouées aux budgets annexes, alors que celui de l'Ordre de la Libération n'en représente que 0,004 %.

Le BAPSA, précisément, connaît une progression de 2,6 %, soit la croissance de ses dotations la plus faible parmi l'ensemble des budgets annexes les plus importants en masses budgétaires. Ainsi, celui des Journaux officiels croît de 8,2 %, celui de l'Aviation civile de 10,2 % et celui des Monnaies et Médailles de 18,9 %.

C. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

En 1998, le solde global des comptes spéciaux du Trésor (hors FSC² et hors FMI³) fait apparaître un solde positif de 4,8 milliards de francs, contre 1,5 milliard de francs en 1997. Les comptes spéciaux du Trésor ont donc contribué, de façon relativement importante, à l'amélioration du solde budgétaire.

Cette situation tient à l'excédent dégagé par les opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale, qui s'améliore du reste régulièrement : 1,9 milliard de francs en 1996, 2 milliards de francs en 1997 et, surtout, 3,6 milliards de francs en 1998, soit une progression de 80 % par rapport à l'année précédente.

¹ Budget annexe des prestations sociales agricoles.

² Fonds de stabilisation des changes.

³ Fonds monétaire international.

Comptes spéciaux du Trésor							
	1996	1997		1998			
	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
I - Opérations à caractère définitif							
Comptes d'affectation spéciale	1,9	87,3	89,3	2,0	83,6	87,3	3,6
II - Opérations temporaires							
Comptes d'affectation spéciale	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Comptes de prêts	-3,8	6,1	4,9	-1,2	4,4	3,8	-0,6
Comptes d'avance	2,0	396,3	396,5	0,2	392,6	393,2	0,6
Comptes de commerce	0,8	42,3	42,7	0,4	38,8	40,1	1,3
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers		0,1	0,1	-0,1	0,0		0,0
Comptes d'opérations monétaires	2,8	8,6	9,0	0,4	7,3	11,1	3,9
Total II	1,8	453,4	453,1	-0,2	443,1	448,3	5,3
Total hors FMI et hors FSC	-0,7	446,3	445,8	-0,5	437,4	438,6	1,2
Total comptes spéciaux du Trésor (hors FMI - hors FSC)	1,2	533,5	535,1	1,5	521,0	525,9	4,8

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes a cependant fait plusieurs observations assez critiques sur la gestion des comptes spéciaux du Trésor, parmi lesquelles :

- la non-inscription au compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Produits de cessions de titres, parts et droit de société » des recettes de la cession du GAN, du CIC et de l'UIC-UIS, les frais de privatisation de ces entreprises ayant été directement prélevés sur les recettes ;

- l'impossibilité de dégager une vision claire du coût des cessions de titres, en raison des différents modes d'imputation des dépenses liées aux cessions de titres ;

- l'absence de lisibilité et la fluctuation des procédures de la gestion des garanties accordées lors de la cession du GAN et de ses filiales ;

- le détournement de l'objet de la notion d'apport aux entreprises publiques ;

- le manque de partage clair entre les financements pris en charge par un compte spécial du Trésor et ceux relevant du budget général, en raison de la nature des dépenses de certains comptes.

III. LE SOLDE D'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1998

Fixé à 257,9 milliards de francs par la loi de finances initiale, réduit à 254,6 milliards de francs en loi de finances rectificative, le solde général (hors FMI) pour 1998 s'élève, en exécution, à - 247,8 milliards de francs, soit une amélioration de 10 milliards de francs en exécution par rapport à la prévision.

Ce solde s'établissait en 1997 à -266,9 milliards de francs et a donc été réduit de 19 milliards de francs d'un exercice à l'autre pour représenter 2,9 % du PIB en 1998¹.

Exprimé en terme de capacité ou de besoin de financement au sens de la comptabilité nationale, l'Etat connaît en 1998 un besoin de financement de 259,23 milliards de francs, soit 3 points de PIB. Compte tenu de la capacité de financement des collectivités locales qui s'élève à 28 milliards de francs (soit 0,3 point du PIB), de l'amélioration du besoin de financement des administrations de sécurité sociale qui est passé de 40,6 milliards de francs en 1997 à 9,7 milliards de francs en 1998 (soit -0,1 point du PIB), le besoin de financement des administrations publiques² s'est établi en 1998 à 232,2 milliards de francs, soit 2,7 points du PIB.

Capacité de financement des administrations publiques en % du PIB

	1995	1996	1997	1998
Etat	-4,2	-3,7	-3,5	-3,0
ODAC	-0,5	-0,0	0,7	0,1
Administrations publiques locales	-0,2	-0,0	0,3	0,3
Sécurité sociale	-0,7	-0,5	-0,5	-0,1
Total	-5,6%	-4,2%	-3,0%	-2,7%

Source : direction de la prévision (comptes nationaux en nouvelle base - SEC 95)

L'Etat est donc, à l'exception des administrations de sécurité sociale pour des montants moindres, la seule collectivité publique à se situer de façon durable et importante en situation de déficit budgétaire.

Par voie de conséquence, eu égard au niveau du déficit étatique, ainsi que le rappelle fort opportunément la Cour des Comptes, « les données publiées par la Commission européenne indiquent qu'avec 2,9% le déficit public français calculé en ancienne base est, **en 1998, le plus élevé des Etats-membres de l'Union européenne**. Calculé en nouvelle base (2,7% du PIB), il le reste, rejoint toutefois par l'Italie ».

¹ Hors FMI et hors FSC, le solde général d'exécution est de - 247,5 milliards de francs en 1998 contre - 267,7 milliards de francs en 1997.

² Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ont dégagé en 1998 une capacité de financement de 8,7 milliards de francs, soit 0,2 point du PIB.

**Capacité de financement des administrations publiques dans l'Union européenne
en % du PIB**

	1994	1995	1996	1997	1998
Allemagne	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,1
Espagne	-6,3	-7,3	-4,6	-2,6	-1,8
Europe des 15	-5,4	-5,1	-4,3	-2,4	-1,5
France	-5,8	-4,9	-4,1	-3,0	-2,9
Irlande	-1,7	-2,2	-0,4	0,9	2,3
Italie	-9,2	-7,7	-6,7	-2,7	-2,7
Royaume Uni	-6,8	-5,5	-4,8	-1,9	0,6

Source : Commission européenne avril 1999 (pour la France : comptes nationaux en ancienne base - SEC 79)

La France est, de ce fait, en 1998, le seul pays de l'Union européenne dont la dette publique en proportion du PIB a continué à augmenter, passant de 58 à 58,5% du PIB, soit + 0,5 point contre - 2,6 points pour la moyenne de l'Europe des 15.

**Une distinction opération budgétaire - opération de trésorerie
toujours floue et incertaine.**

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, **la Cour des Comptes indique que l'Etat a, en 1998, minoré artificiellement son déficit budgétaire** en incluant dans ses recettes non fiscales le remboursement du capital du prêt consenti par la Caisse des dépôts et consignations à l'ACOSS en 1993 (à hauteur de 5,76 milliards de francs), alors qu'il n'en a jamais supporté la charge.

De telles pratiques affectent nécessairement la cohérence des comptes de l'Etat. Ainsi, votre rapporteur général a-t-il interrogé la Cour des Comptes dans le cadre de l'examen du présent projet de loi sur les voies permettant d'éviter de telles confusions entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

Suivant les termes de la réponse faite à cette question¹, la Cour des Comptes indique que les fondements de la distinction entre ces deux types d'opérations ne sont pas intangibles et que celle-ci est mise en œuvre de façon inconstante.

Elle souhaite ainsi que les contours de ces deux notions soient mieux précisés et cela notamment en liaison avec les travaux menés par votre commission des finances sur l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et sa nécessaire et inévitable modernisation.

¹ Réponse à la question n° 2 annexée au présent rapport.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1998

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1998.

Le présent article a pour objet de présenter, sous forme de tableau synthétique, les résultats définitifs de l'exécution de 1998, 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 - 248,70 milliards de francs (il était de - 267,25 milliards de francs en 1997).

Le solde des opérations temporaires est de + 0,84 milliard de francs (+ 0,34 milliard de francs en 1997).

Le solde global hors opérations avec le FMI est de - 247,85 milliards de francs (- 266,91 milliards de francs en 1997).

Le solde global hors opérations avec le FMI et hors Fonds de stabilisation des changes (FSC) est de - 247,52 milliards de francs (- 267,71 milliards de francs en 1997).

Ce solde représente 2,9 % du PIB de 1998 (en 1997, ce pourcentage était de 3,3 % et de 3,8 % en 1996).

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 de fixer le montant définitif des recettes brutes du budget général pour 1998.

Les recettes brutes du budget général s'établissent à 1.738,86 milliards de francs en 1998, soit une hausse de 5,27 % par rapport à 1997.

Les recettes fiscales brutes s'élèvent à 1.769,3 milliards de francs, en hausse de 5,2 % par rapport à 1997.

Les recettes non fiscales sont presque stables (+ 0,5 %) à 157,7 milliards de francs, hors Fonds de stabilisation des changes (FSC).

Les recettes de fonds de concours sont en légère hausse (+ 0,8 %) pour atteindre 65 milliards de francs.

Enfin, les prélèvements sur recettes s'établissent à 254,4 milliards de francs, en stabilité par rapport à 1997 (+ 0,6 %).

Malgré le fort dynamisme des recettes brutes, compte tenu de l'ampleur exceptionnelle des remboursements et dégrèvements d'impôts, les recettes nettes du budget général s'élèvent à 1.421,92 milliards de francs pour 1998, soit une augmentation de seulement 2,6 % en un an, après une hausse de 3 % en 1997.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, « *la forte augmentation des remboursements et dégrèvements, qui ont atteint près de 317 milliards de francs, soit +19,3 % contre 2 % en 1997, ne laisse pas de surprendre* ».

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 de 1998.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général s'établit, en 1998, à 1.715,26 milliards de francs, contre 1.639,28 milliards de francs en 1997, soit une progression de 4,63 %, après une hausse de 1,91 % en 1997. Ces dépenses ont donc crû de 75,98 milliards de francs de 1997 à 1998.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- titre I : 572,37 milliards de francs, contre 515,49 milliards de francs en 1997, soit une hausse de 11 % (près de 75 % du total de l'augmentation des dépenses en 1998) ; en 1997, cette progression était de 2,0 % ;

- titre II : 4,46 milliards de francs, au lieu de 4,30 milliards de francs en 1997, en progression de 3,7 %, après + 2,5% en 1997 ;

- titre III : 657,48 milliards de francs, contre 634,26 milliards de francs en 1997, soit une progression de 3,7 %, après celle de 1997 qui était de 2,3 % ;

- titre IV : 480,96 milliards de francs, contre 485,24 milliards de francs, en diminution de 0,9 %, suite à une hausse de 1,3 % en 1997.

Nettes des dégrèvements et remboursements d'impôts, les dépenses ordinaires civiles du budget général en 1998 s'élèvent à 1.398,32 milliards de francs, contre 1.373,69 milliards de francs en 1997, soit une progression de 1,8 % (+ 1,9 % en 1997).

Par ailleurs, le présent article demande l'ouverture de 15,26 milliards de francs de crédits complémentaires, dont 13,31 milliards de francs sur le titre I, soit plus de 87 % du total. De telles ouvertures s'établissaient à 14,67 milliards de francs en 1997.

Il demande également l'annulation de 8,30 milliards de francs de crédits non consommés, dont 3,90 milliards de francs sur le titre III, soit près de 47 % du total.

Les dépenses ordinaires civiles du budget général sont donc majorées de 6,96 milliards de francs, soit 0,41 % du total des crédits initiaux. Ce solde était de + 5,20 milliards de francs en 1997.

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 de 1998.

Les dépenses civiles en capital du budget général représentent en 1998 un montant définitif de 97,45 milliards de francs, contre 99,50 milliards de francs en 1997, soit une diminution de 2,10 %, après une baisse importante de 8,34 % en 1997. Ces dépenses ont donc diminué de plus de 2 milliards de francs de 1997 à 1998.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- titre V : 24,63 milliards de francs, contre 25,40 milliards de francs en 1997, soit une diminution de 3 % ;

- titre VI : 72,82 milliards de francs, au lieu de 74,10 milliards de francs en 1997, en baisse de 1,7 %, ce qui représente près de 63 % du total de la diminution des dépenses civiles en capital.

Par ailleurs, le présent article demande l'annulation de 703.512,29 francs de crédits non consommés, ainsi répartis : 703.482,91 francs sur le titre V ; 29,17 francs sur le titre VI et 0,21 franc sur le titre VII. De telles annulations s'établissaient à 2,19 millions de francs en 1997.

Les crédits ainsi annulés portent dans leur quasi-totalité sur le budget de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'ailleurs de reports de la gestion précédente.

Aucune ouverture de crédits n'est proposée par le présent article.

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 propose d'arrêter à 109,5 milliards de francs les dépenses militaires ordinaires pour 1998, soit une progression de 3,1 % par rapport aux dépenses exécutées en 1997.

Les dépenses ordinaires militaires se répartissent entre les dépenses de personnel -83,9 milliards de francs-, soit une forte progression de 6,3 % par rapport à l'exercice précédent, et les dépenses de fonctionnement courant -25,6 milliards de francs-, soit une diminution sensible de 6,1 % par rapport à l'année 1997.

- Après une évolution particulièrement modérée au cours des deux exercices précédents (+ 0,6 % en 1996, + 1,0 % en 1997), le poste des seules rémunérations d'activité¹ enregistre donc à nouveau une forte progression en 1998 : + 6,4 %, avec un montant total de dépenses de 75,8 milliards de francs. Cette évolution est sensiblement plus forte que celle des dépenses de personnel civil (+ 2,3 %, après un rythme certes plus soutenu au cours des exercices précédents : + 3,2 % en 1996, + 2,0 % en 1997). Au total, de 1995 à 1998, la progression de la charge des rémunérations civiles et militaires est à peu près équivalente : + 7,7 % pour le personnel civil, + 8,1 % pour le personnel militaire.

- L'augmentation des dépenses de personnel s'accompagne d'une sensible diminution des dépenses de fonctionnement courant (Titre III, parties 4 à 6).

- Essentiellement constituées par les dépenses de « matériel et fonctionnement courant des armes et services », ces dépenses s'établissent en effet à 25,6 milliards de francs en 1998, ce qui correspond à une diminution de 6,1 % par rapport à 1997.

¹ On rappellera que les pensions militaires sont exécutées par un transfert de crédits vers le budget des charges communes (chapitre 32-97, article 10) effectué en début de gestion. En 1998, le montant total des pensions militaires versées (y compris aux ouvriers d'Etat employés par la Défense) s'est élevé à 51,3 milliards de francs (soit une progression de 2,4 % par rapport à l'année 1997).

Evolution des dépenses ordinaires en %

	96/95	97/96	98/97
- Rémunérations d'activité	+ 0,6 %	+ 1,0 %	+ 6,4 %
- Matériel et fonctionnement des armes et services	+ 5,8 %	- 8,7 %	- 7 %

Evolution des dépenses de fonctionnement courant

	Niveau 1998 <i>(milliards de francs)</i>	Evolution / 1997	
		Montant	%
- Ministère	5,00	-0,30	5,4%
- dont DGA	1,35	+0,09	7,1%
- Armée de l'Air	2,50	-0,30	11,7%
- Armée de Terre	5,20	-0,30	6,2%
- Marine	1,70	-0,05	3,0%
- Gendarmerie	3,50	0,18	5,6%

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, cette réduction des dépenses de fonctionnement courant pour l'exercice 1998 s'explique notamment par la baisse du prix des carburants (armée de l'air), la réduction des charges découlant des opérations extérieures (armée de terre) et la diminution du nombre de bâtiments en service (marine).

Elle résulte également de la non-reconduction des dépenses exceptionnelles en 1997, liées à l'apurement de divers retards de paiement (armée de l'air), de la « *réduction de la programmation du fonctionnement de l'armée de terre* », ainsi que de la difficulté qu'éprouve, traditionnellement, la gendarmerie à consommer les crédits ouverts en loi de finances initiale.

Au total, votre commission s'inquiète de l'évolution entamée à partir de 1986, qui semble consister à sacrifier les dépenses de matériel et fonctionnement des armes et services, au bénéfice du financement du surcoût des rémunérations d'activité, essentiellement due à l'effet de la mise en place progressive de la professionnalisation des armées.

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 propose d'arrêter à 68,9 milliards de francs le montant définitif des dépenses militaires en capital (titres V et VI) du budget général pour 1998.

En termes de dépenses effectuées, ceci traduit une diminution de 9,3 % par rapport aux dépenses exécutées de 1997, soit environ 7,1 milliards de francs de moins que l'année précédente. Faisant suite à une diminution de 2,8 % en 1997 (moins 2 milliards de francs), ce résultat accentue la tendance déjà déplorée au cours des exercices précédents.

La diminution des crédits d'équipement votés en loi de finances initiale (81 milliards de francs au lieu de 88,7 milliards de francs, soit une diminution de 7,7 %), qualifiée d'« encoche » budgétaire, s'est trouvée en effet aggravée par une réduction de crédits en cours d'exercice plus lourde que l'année précédente (6,6 milliards de francs au lieu de 5,9 milliards de francs en 1997), conduisant au total à une diminution de 10 % des crédits disponibles par rapport à 1997.

La moindre diminution des dépenses (- 9,3 %) par rapport aux crédits disponibles (- 10 %) aura au moins permis d'améliorer très légèrement le taux de consommation des crédits (de 91,8 % en 1997 à 92,6 % en 1998).

Ce relatif « progrès » mis à part, **vo**tre commission des finances ne peut que continuer à déplorer le renforcement d'une évolution qui conduit à sacrifier obstinément l'effort d'équipement militaire, aux dépenses de fonctionnement militaire d'abord, aux besoins des budgets civils ensuite. Pour l'exercice 1998, entre la loi de finances initiale votée et le présent projet de loi de règlement, les crédits affectés aux dépenses militaires sont amputés de 12 milliards de francs, tandis que les crédits affectés aux dépenses civiles sont majorés de 133 milliards de francs¹.

L'écart (12,1 milliards de francs) entre les crédits inscrits en loi de finances initiale (81 milliards) et les dépenses effectives (68 milliards), soit

¹ 108 milliards de francs pour les dépenses ordinaires et 25 milliards de francs pour les dépenses d'équipement.

-15 %, témoigne que l'équipement militaire continue de « faire les frais » de la maîtrise des dépenses en cours de gestion.

Évolution des dépenses d'équipement militaire en exécution

	En millions de francs			En % par rapport à l'année précédente		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Titre V						
Etudes, recherches et prototypes	21.025	19.746	16.085	+ 17,60	- 6,10	- 18,50
Investissements techniques et industriels	1.593	1.142	1.323	+ 7,90	- 28,40	+ 15,90
Fabrication	47.796	48.126	44.369	+ 0,40	+ 0,70	- 7,80
Infrastructures logistiques, opérationnelles et de fonctionnement	6.798	6.046	6.001	- 2,20	- 11,10	- 0,70
Titre VI						
Equipements culturels, sociaux, administratifs et divers	784	932	1.158	- 4,60	+ 18,80	+ 24,20
Total dépenses en capital	77.996	75.992	68.936	+ 4,40	- 2,60	- 9,30

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

ARTICLE 7

Résultat du budget général de 1998

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 1998.

L'excédent des dépenses (1.991,19 milliards de francs) sur les recettes (1.738,86 milliards de francs) est arrêté par le présent article à **252,33 milliards de francs**.

Ce résultat représente une diminution de 6,3 % par rapport à 1997 (269,22 milliards de francs) mais une augmentation de 0,37 % par rapport à la prévision initiale pour 1998 (253,28 milliards de francs). **Le déficit voté en loi de finances initiale pour le budget général était donc inférieur de 950 millions de francs à celui qui a été constaté en exécution.**

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 six budgets annexes pour 1998 sont arrêtés, en recettes et en dépenses, à 104,76 milliards de francs. Ils augmentent de 3,4 % par rapport à 1997 (101,30 milliards de francs).

Les ajustements demandés s'élèvent à :

- 1.851,4 millions de francs en ouvertures de crédits complémentaires dont l'essentiel, 1.388,6 millions de francs, concerne le budget annexe des prestations agricoles (BAPSA), soit 75 % ; par ailleurs 134,7 millions de francs sont ouverts au titre du budget annexe de l'aviation civile (BAAC) soit 18,5 % ;

- 728,4 millions de francs en annulations de crédits non consommés, dont :

. 548,7 millions de francs au BAPSA (75,3 %) ;

. 134,7 millions de francs au BAAC (18,5 %) ;

. 23,4 millions de francs au budget annexe des Journaux officiels (3,2 %) ;

. 19,5 millions de francs au budget annexe des Monnaies et médailles (2,7 %).

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

ARTICLE 9

Comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1999

Commentaire : le présent article vise à déterminer le résultat des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1999, à arrêter et reporter leur solde en transportant aux découverts du Trésor les soldes devant y être computés.

I. LES RÉSULTATS DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR POUR 1998, UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE À LA RÉDUCTION EFFECTIVE DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE

Le I du présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent l'année suivante. Il décontracte pour chaque catégorie de comptes et en distinguant les opérations définitives des opérations temporaires, les recettes encaissées et les dépenses effectuées. Il comporte, en outre, les mentions nécessaires à la validation législative des ouvertures et des annulations de crédits et des autorisations de découverts supplémentaires.

En dépit d'ouvertures de crédits complémentaires atteignant 33,9 milliards de francs, le solde des comptes spéciaux du Trésor qui ressort du présent projet de loi dégage un excédent de 4,8 milliards de francs contre un déficit prévisionnel de 4,6 milliards de francs ramené dans le collectif pour 1998 à 4,2 milliards de francs. L'écart entre le déficit prévu en loi de finances initiale et le déficit constaté dans le présent projet de loi de règlement s'élevant à 10 milliards de francs, l'amélioration du solde des comptes spéciaux du Trésor contribue pour 9 milliards de francs à ce résultat.

Cette situation provient des révisions suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale votés en quasi-équilibre dégagent un solde excédentaire de 3,6 milliards de francs sous l'effet du dynamisme des recettes du compte 902-24 lié aux cessions de titres publics ;
- le solde des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor initialement fixé à un déficit de 4,6 milliards de francs se révèle excédentaire de 0,8 milliard de francs sous l'effet d'une révision en hausse de leurs ressources plus forte (25,4 milliards) que celle de leurs dépenses.

II. LA CONFIRMATION D'UN « EXISTENTIALISME » BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE INCOMPATIBLE AVEC LES EXIGENCES DE TRANSPARENCE

Les affectations comptables auxquelles donnent lieu les comptes spéciaux du Trésor, la qualité de l'information budgétaire qui est censée en décrire les opérations et les conditions dans lesquelles la loi de finances est appliquée font échapper une masse représentant près d'un tiers du budget général aux principes élémentaires de transparence qui devraient toujours s'appliquer en matière budgétaire.

Les affectations comptables les plus contestables concernent souvent le compte n° 902-24 censé retracer le produit et l'utilisation des cessions de titres publics. Elles ont été particulièrement soulignées par la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998. Le rapporteur spécial de votre commission des finances chargé des comptes spéciaux du Trésor s'en est ouvert au gouvernement, sans résultat. Cette situation devra cependant être clarifiée puisque le montant des sommes concernées est considérable.

Pour n'évoquer que le transfert du GAN au secteur privé, le tableau suivant récapitule les recettes et les dépenses non comptabilisées au compte n° 902-24 selon la Cour des Comptes.

Tableau 140 - Recettes et dépenses non comptabilisées au compte n° 902-24

En francs

Recettes brutes	Dépenses	Recettes nettes
CIC - Vente au Crédit mutuel 13.382.000.000	CIC - Vente encaissée par les filiales 5.000.961.182	
CIC - Vente aux salariés 513.624.486	5.000.961.182	8.894.663.304
Sous-total CIC 13.895.624.486		
GAN - SA - Vente à Groupama 17.245.165.417		
GAN - SA - Vente aux salariés 149.760.110		
GAN - SA - Reliquat salariés 2.313.862.418 acheté par Groupama		19.708.787.945
Sous-total GAN-SA 19.708.787.945		
UIC - Vente 375.000.000		
Sous-total UIC 375.000.000		375.000.000
GAN International - Vente 477.003.447		
Sous-total GAN International 477.003.447		477.003.447
Total (1) 34.456.415.878	5.000.961.182	29.455.454.696
	GAN SC - Remboursement 2.050.000.000 de prêts à GAN vie	
	GAN SC - Remboursement 500.000.000 de prêts à GAN IA	
	GAN SC - Remboursement 850.000.000 de prêts à Capitalisation	
Total (2) GAN SC	3.400.000.000	- 3.400.000.000
	GAN SC - Frais de privatisation 408.000.000	
Total (3)	408.000.000	- 408.000.000
TOTAL (1) + (2) + (3) 34.456.415.878	8.808.961.182	25.647.454.696

Source : Cour des Comptes

L'ampleur des sommes concernées ainsi que les autres imputations contestables dénoncées par la Cour et les rapports parlementaires consacrés aux comptes spéciaux du Trésor affectent la régularité du présent article du projet de loi de règlement pour 1998.

Il est utile de mentionner sur ce point le rapport de la Cour des comptes qui accompagne le présent projet de loi en application de l'article 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

« La Cour a constaté qu'un montant très important de recettes n'avait pas été inscrit dans le compte n° 902-24 et cela en contradiction avec les textes et les principes comptables qui régissent les cessions de titres. Au regard de ces textes et des principes généraux, la comptabilité a pour objectif de donner une image fidèle des opérations financières et du patrimoine de l'Etat. La Cour estime que les recettes inscrites dans les comptes en 1998 ne retracent pas la réalité des opérations effectuées durant cet exercice. L'absence de comptabilisation des garanties données par l'Etat à l'occasion de ces opérations n'est pas moins critiquable... ».

« ... En conclusion la Cour estime que la partie recettes de ce compte n'est pas conforme à la réalité. La sous-évaluation des recettes du compte n° 902-24 est d'au moins 25.000 millions. Par ailleurs des contractions entre les recettes et les dépenses ont été opérées en contradiction avec les textes. Enfin des opérations de garantie sur des fonds publics ont été engagées sans habilitation préalable ».

Le résultat de la gestion des comptes spéciaux du Trésor qu'il mentionne n'apparaît en conséquence ni fidèle ni sincère.

La qualité de l'information budgétaire n'est pas plus satisfaisante.

Il existe d'abord un écart considérable entre les dispositions de la loi de finances de l'année et les réalisations, même si l'on tient compte des lois de finances rectificatives.

Ainsi, à titre d'illustration, si les ouvertures de crédits de la loi de finances de l'année s'élevaient à 61 milliards de francs pour les comptes d'affectation spéciale, leurs dépenses effectives sont fixées par la présente loi de règlement à 83,4 milliards de francs, soit 36,7 % de plus. Quant à elle, la différence avec la loi de finances rectificative reste élevée, dépassant les 7 milliards de francs.

La loi de règlement ne permet pas d'identifier le déroulement des événements sous-tendant ces écarts. Sa présentation manque d'homogénéité avec celle du projet de loi de finances de l'année puisqu'elle ne se fonde pas

sur une présentation compte par compte mais ministère par ministère. Surtout, les causes des écarts sont insuffisamment exposées.

Les conditions dans lesquelles la loi de finances est appliquée suscitent des questions particulières dans le cas des comptes spéciaux du Trésor

Le rapport récemment adopté par votre commission sur le fonds national pour le développement du sport¹ a largement mis en évidence les attributs particuliers que le régime des comptes spéciaux du Trésor confie à leurs gestionnaires et au ministre chargé de l'économie et des finances.

Le présent projet de loi constitue l'occasion d'en donner une nouvelle illustration. Il comporte en effet une ouverture de crédits de 23,3 milliards de francs au profit des comptes d'avances dont la régularité est plus que douteuse. Elle offre de plus l'illustration même de l'ampleur des habilitations conférées au gouvernement par les lois de finances résultant d'une lecture permissive des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cette ouverture de crédits intervenue dans le cadre du compte d'avances n° 903-58 a en effet permis d'effectuer une avance au profit du Fonds de stabilisation des rentes (FSR) alors que la loi de finances de l'année n'avait pas doté le compte.

La régularité de cette opération doit d'abord être appréciée au regard de l'article 28 de l'ordonnance organique précitée qui dispose : « *Les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre des finances est autorisé à consentir dans les limites des crédits ouverts à cet effet* ».

Sans doute l'article 9 du même texte, fixant quant à lui le régime des crédits évaluatifs, précise que « *les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent* ».

Il est tentant de s'appuyer sur cette disposition pour justifier l'ouverture des crédits ici examinée².

Cependant, la lettre de l'ordonnance organique offre une résistance forte à cette dernière démarche. Son article 24 énonce en effet que, si les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général,

¹ « *Le Fonds national pour le développement du sport à la croisée des chemins* ». Sénat. Commission des finances. Michel Sergent et Paul Loridant, n° 27 (1999-2000).

² D'autant que l'état F annexé à la loi de finances pour 1998 portant tableau des dépenses auxquelles s'appliquent des crédits évaluatifs mentionne le chapitre 3 du compte concerné par cette avance.

c'est « *sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 25 à 29* » de l'ordonnance.

A la lettre donc, l'article 28 de l'ordonnance constitue l'une de ces réserves. Ainsi, la prohibition qu'elle comporte d'octroyer des avances au-delà des crédits ouverts à cet effet devrait s'appliquer strictement. Il n'appartiendrait dès lors pas au présent projet de loi de règlement d'autoriser un dépassement non prévu par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 10

Comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1998

Commentaire : le présent article vise à arrêter le solde du compte d'affectation spéciale n° 902-12 « Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés » définitivement clos au 31 décembre 1998.

L'article 72 de la loi de finances pour l'année 1999 a prononcé la clôture du compte n° 902-12 créé par la loi de finances pour 1960.

La prise en compte des résultats du compte en 1998 (+ 26,7 millions de francs) permet d'abonder le solde de l'année 1997 et porte le solde 1998 à 170 millions de francs.

L'article 12 du présent projet de loi en opère le transport en atténuation des découverts du Trésor, conformément aux articles 24 et 35 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959.

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

ARTICLE 11

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 - 3,42 milliards de francs au 31 décembre 1998.

En vertu des dispositions du cinquième alinéa de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le projet de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année au sein duquel figurent les profits ou les pertes résultant de la gestion des opérations de trésorerie.

Ces opérations de trésorerie ont dégagé un solde négatif de 3,42 milliards de francs en 1998 contre - 2,53 milliards de francs en 1997 et - 1,99 milliard de francs en 1996.

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

ARTICLE 12

Apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor

Commentaire : le présent article vise à apurer le résultat de la liquidation de trois organismes et à l'affecter au compte permanent des découverts du Trésor.

Le compte n° 904-14 est un compte de commerce dont l'intitulé « Liquidations d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses » permet d'approcher l'objet.

Il s'agit de retracer les opérations de caractère industriel ou commercial, effectuées par les services de l'Etat dans le cadre de la liquidation d'une série d'entités qu'ils peuvent être chargés de mener à leur terme.

Trois opérations sont à l'origine du résultat transporté par le présent article en atténuation des découverts du Trésor :

- la liquidation du fonds spécial des grands travaux dont le solde définitif et positif s'élève à 641,2 millions de francs ;
- la liquidation de la société professionnelle et agricole de Sakay, société d'économie mixte résultant d'un accord franco-malgache de 1977 dont le solde négatif se monte à 2,5 millions de francs ;
- la liquidation de la SA TV6 dont le résultat positif atteint 213.000 francs.

Le transport de ces résultats au compte des découverts du Trésor est réalisé en application de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

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

ARTICLE 13

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

Commentaire : le présent article vise à reconnaître d'utilité publique trois séries de dépenses relevant de la gestion de fait.

La gestion de fait consiste dans le maniement irrégulier de deniers publics par des personnes qui ne sont pas comptables publics ou qui n'agissent pas sous le contrôle ou pour le compte de comptables publics.

Comme les comptables de droit, les comptables de fait doivent rendre compte de leur gestion au juge des comptes. S'agissant des deniers de l'Etat, le juge des comptes est la Cour des comptes.

I. LA PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Dans les affaires qui lui sont soumises, la Cour des comptes est tout d'abord 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.

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

Elle est ainsi 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 des comptes fait application du troisième alinéa de l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 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* ». Il s'agit alors de rendre le comptable de fait responsable sur ses propres deniers de la régularité des opérations auxquelles il a procédé.

Le Parlement doit ensuite statuer sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait. En effet, lui seul est habilité, dans le cadre d'une loi de finances, à déterminer la nature, le montant et l'affectation des charges de l'Etat.

Ainsi, en application des dispositions précitées de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, la Cour 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 »*.

Le comptable de fait, muni de cette décision du Parlement peut alors se retourner vers la Cour des comptes afin d'être définitivement déchargé de l'obligation de restituer les sommes correspondantes.

La reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans les gestions de fait se fonde sur les arrêts de la Cour des comptes qui, après enquête, est en mesure de définir le montant exact des sommes qui, bien que n'ayant pas été manipulées selon les règles de la comptabilité publique, ont toutefois le caractère d'utilité publique par leur destination.

Quant aux sommes auxquelles la Cour a dénié le caractère d'utilité publique, elles sont soumises à une procédure de recouvrement parallèle qui peut conduire à une procédure contentieuse.

II. LES TROIS GESTIONS DE FAIT CONCERNEES

A. LA GESTION DE FAIT DU LYCEE JEAN ROSTAND A ROUBAIX

Le Centre académique de ressources informatiques et télématiques pédagogiques, implanté dans l'une des annexes des locaux du lycée Jean Rostand à Roubaix, a été créé par arrêté du recteur de l'académie de Lille en date du 22 septembre 1986 et rattaché au lycée Jean Rostand à compter du 1^{er} septembre 1986.

Le proviseur du lycée en a été le responsable et l'ordonnateur. L'agent comptable du centre a été l'agent comptable du lycée. La comptabilité du centre a été transcrite dans la comptabilité du lycée, les opérations étant seulement regroupées dans un chapitre spécial.

Néanmoins une certaine distinction a été opérée entre le centre et le lycée car un comité de gestion a été chargé de définir la politique générale du centre et de veiller à son bon fonctionnement.

Le Centre académique de ressources informatiques a donc été constitué sous la forme d'une entité ne disposant pas de la personnalité morale mais bénéficiant d'une certaine individualité administrative et d'une spécificité comptable au sein du lycée Rostand, pour acquitter les charges incombant à l'Etat.

Ce schéma a ultérieurement été rendu plus complexe par l'intervention du centre régional de documentation pédagogique (CRDP) et des serveurs du rectorat.

En premier lieu, une convention datée du 22 octobre 1990 a été conclue entre le CRDP et le centre académique de ressources informatiques représenté par le proviseur du lycée Rostand.

En deuxième lieu, trois conventions relatives aux serveurs du rectorat ont été signées (les 13 avril 1990, 24 août 1993 et 24 juin 1994), aux termes desquelles le centre de ressources était mentionné comme organisme financier bénéficiant des reversements.

La Cour des comptes a estimé, dans son arrêt du 20 novembre 1997, que l'utilisation du centre de ressources comme centre d'encaissement des reversements liés au fonctionnement de services télématiques accessibles au public constituait une gestion de fait. En effet la Cour a considéré que les conventions précitées relatives aux serveurs télématiques ont eu pour conséquence de faire percevoir par le lycée Jean Rostand des recettes qui étaient destinées à l'Etat.

En conséquence elle a, dans le cadre du même arrêt du 20 novembre 1997, déclaré conjointement et solidairement comptables de fait :

- le recteur de l'académie du Nord - Pas de Calais,
- le directeur du CRDP,
- le chef du service informatique du rectorat,
- le proviseur du lycée Rostand,
- le comptable du lycée,
- le lycée, en la personne de son représentant.

Dans l'arrêt définitif du 14 septembre 1998, la Cour des comptes a confirmé la liste des gestionnaires de fait et arrêté la ligne de compte suivante :

- les recettes ont été admises pour 936 939,17 francs,
- les dépenses ont été allouées pour 450 922,92 francs,
- le reliquat a été fixé à 486 016,25 francs.

Les dépenses n'ont été admises que sous réserve de la reconnaissance d'utilité publique par le Parlement. Aucune condamnation à l'amende pour gestion de fait n'a été prononcée par la Cour des comptes. Il est d'évidence que l'intérêt public n'a jamais été perdu de vue.

En outre les textes ont été modifiés depuis, pour permettre aux services déconcentrés prestataires de services télématiques de bénéficier directement des versements.

B. LA GESTION DE FAIT DU TRIBUNAL DE COMMERCE D'ANTIBES

Par arrêts, provisoire en date du 7 mai 1997, et définitif, en date du 20 avril 1998, la Cour des comptes a statué sur la gestion de fait des deniers de l'Etat destinés au fonctionnement du tribunal de commerce d'Antibes.

Postérieurement au transfert des charges budgétaires des juridictions financières à l'Etat par la loi de 1983, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1987, des concours financiers ont été versés par la Chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur, par des collectivités territoriales du ressort du tribunal de commerce d'Antibes et par d'autres organismes.

Dans un premier temps, les concours financiers ont été versés sur un compte bancaire ouvert au nom du président du tribunal de commerce d'Antibes.

Les recettes encaissées sur l'ensemble de la période, du 1^{er} janvier 1987 au 16 septembre 1994, date de clôture du compte, se sont élevées à 778 706,87 francs.

Les dépenses, d'un montant identique, ont été pour l'essentiel, des dépenses de personnel et des cotisations à des organismes professionnels divers.

Dans un second temps, les recettes ont été versées sur un compte ouvert au nom de l'Association des magistrats et anciens magistrats

consulaires du tribunal de commerce d'Antibes, créé en avril 1993 et dont l'objet était notamment d'assurer le soutien matériel de la juridiction.

Elles se sont établies à 270 859,89 francs, dont 229 799,69 francs au titre du complément de rémunération versée à la secrétaire du président et des charges afférentes, et 41 060,20 francs au titre de frais de déplacement, de frais de réception et d'autres frais de fonctionnement du tribunal.

Se trouvant en présence de deux gestions de fait successives, réalisées selon deux montages juridiques différents, la Cour des comptes a procédé à une distinction entre la première gestion de fait et la deuxième gestion de fait.

La première gestion de fait concerne l'utilisation du compte bancaire ouvert au nom du président du tribunal de commerce d'Antibes, M. Jean Spagnou, du 1^{er} janvier 1987 au 16 septembre 1994.

L'arrêt du 7 mai 1997, dans le cadre duquel la Cour des comptes, statuant provisoirement, a déclaré comptable de fait M. Spagnou, a été confirmé par l'arrêt définitif du 20 avril 1998.

La ligne de compte a été fixée ainsi :

- les recettes ont été admises pour 778 706, 87 francs
- les dépenses ont été allouées pour 462 336, 87 francs, d'une manière provisoire sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique.

La différence entre les recettes et les dépenses, soit 316 370 francs, constitue le reliquat à reverser et provient d'une part de ce qu'une somme de 5 000 francs a été versée au compte de l'association des magistrats, d'autre part de ce que la Cour a rejeté deux types de dépenses.

Parmi les dépenses qui n'ont pas été rejetées, qui s'élèvent à 292 936,87 francs et concernent des rémunérations, on trouve pour un montant de 169 400 francs les rémunérations versées de 1987 à 1992, date de son décès, en qualité d'enquêteur à un ancien bâtonnier, Me Salmont.

Considérant que cette rémunération ne pouvait être reconnue d'utilité publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, au paragraphe II du présent article, visant à réduire de 462 336,87 francs à 292 936,87 francs le montant des dépenses comprises dans la première gestion de fait dont l'utilité publique serait reconnue.

La seconde gestion de fait concerne la prise en charge de dépenses de fonctionnement de la juridiction consulaire par l'Association des magistrats et anciens magistrats consulaires du tribunal d'Antibes.

L'arrêt définitif du 20 avril 1998 de la Cour des comptes a déclaré comptables de fait cette association et conjointement et solidairement avec elle, son président M. Jean Spagnou.

La ligne de compte a été fixée ainsi :

- les recettes ont été admises pour 278 859, 89 francs
- les dépenses ont été allouées pour 41 060,20 francs, sous réserve de leur reconnaissance d'utilité publique par le Parlement.

Le reliquat à verser s'explique par le rejet de certaines dépenses d'un montant de 229 799,69 francs par la Cour des comptes.

Globalement les deux gestions de fait apparaissent particulièrement graves, puisque la Cour des comptes a rejeté une partie importante des dépenses et qu'une amende de 20 000 francs pour gestion de fait a été prononcée, à titre provisoire, à l'encontre de M. Spagnou.

C. LA GESTION DE FAIT DES SERVICES DE L'ETAT A LA REUNION

Trois préfets successifs de la Réunion, MM. Anciaux, Constantin et Dewatre, ont réglé des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la préfecture, service de l'Etat, par prélèvements sur les intérêts produits par deux caisses de compensation instituées chacune par convention entre l'Etat et les milieux professionnels concernés : la Caisse de compensation des produits pétroliers et la Caisse de compensation des céréales et de leur dérivés.

Dans ses arrêts, en date du 20 juin 1996, 28 avril 1997 et du 20 avril 1998, la Cour des comptes a statué provisoirement, puis définitivement sur les gestions de fait desdites caisses et déclaré comptables de fait des deniers de l'Etat au titre d'opérations effectuées entre 1986 et 1992 par les préfets successifs en poste au moment des faits, et chacun pour les opérations qui ont eu lieu durant l'exercice de ses fonctions.

Aucune amende n'a été prononcée à l'encontre des préfets, la Cour ayant considéré que les irrégularités n'avaient pas été dissimulées aux administrations centrales des ministères de l'intérieur et des DOM-TOM et n'avaient pas donné lieu à appropriation personnelle.

Pour ces deux affaires, la Cour a enjoint aux gestionnaires de fait de produire une décision de reconnaissance d'utilité publique.

Le premier organisme concerné par la gestion de fait est la Caisse de compensation des produits pétroliers, instituée par convention entre l'Etat et les sociétés distributrices d'hydrocarbures et dont la gestion est confiée au préfet.

Dans ses arrêts en date des 20 juin 1996, 28 avril 1997 et 20 avril 1998, statuant provisoirement puis définitivement, la Cour des comptes a déclaré comptable de fait M. Anciaux, préfet, pour les opérations couvrant la période allant du 25 avril 1986 au 11 septembre 1989.

La ligne de compte a été fixée à 417 788,20 francs en recettes comme en dépenses.

Elle a également déclaré comptable de fait M. Constantin, préfet, pour les opérations réalisées entre le 11 septembre 1989 et le 2 septembre 1991.

La ligne de compte a été fixée à 194 876,52 francs, en recettes comme en dépenses.

Le second organisme concerné par la gestion de fait est la Caisse de compensation des céréales et de leurs dérivés, instituée par arrêté ministériel du 8 mars 1948. Le préfet de la Réunion en assure la gestion.

Dans ses arrêts en date des 20 juin 1996, 28 avril 1997 et 20 avril 1998, la Cour des comptes a déclaré comptable de fait M. Anciaux s'agissant d'opérations réalisées entre le 25 avril 1986 et le 11 septembre 1989.

La ligne de compte a été fixée à 1 271 840,70 francs en recettes comme en dépenses.

Elle a également déclaré comptable de fait M. Constantin pour les opérations réalisées entre le 11 septembre 1989 et le 2 septembre 1991.

La ligne de compte a été fixée à 531 513,18 francs, en recettes comme en dépenses.

La Cour des comptes a également déclaré comptable de fait M. Dewatre pour des opérations réalisées entre le 2 septembre 1991 et le 30 novembre 1992.

La ligne de compte a été fixée à 3 049 901,78 francs en recettes comme en dépenses.

Au total le montant des dépenses dont la reconnaissance d'utilité publique est demandée dans le cadre de cette gestion de fait est de 4 853 255,66 F.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Dans le cadre du régime des gestions de fait, la Cour des comptes est appelée à faire reconnaître par le Parlement l'utilité publique de tout ou partie des dépenses concernées, afin, qu'en conséquence, les découverts du Trésor soient augmentés à due concurrence.

Traditionnellement, sauf erreur matérielle, le Parlement adopte sans modification les articles de la loi portant règlement du budget relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait. Votre commission ne voit pas de justification à l'amendement adopté par l'Assemblée nationale. Elle est donc favorable à un retour au texte initial du gouvernement, sous réserve du maintien de l'amendement rédactionnel adopté par l'Assemblée nationale. Elle suit ainsi les recommandations faites par la Cour des comptes.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 14

Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1998

Commentaire : conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le présent article 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) et 11, soit :

- l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1998 252,33 milliards de francs
- le résultat net du compte spécial « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année 366 millions de francs
- les remises de dette aux pays les moins avancés 1.778 millions de francs
- les pertes et profits sur emprunts et engagements 3,42 milliards de francs

pour un total de 257,9 milliards de francs.

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

- le résultat net du compte spécial « Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés » clos au 31 décembre 1998 170 millions de francs
- l'apurement d'une partie du solde créditeur du compte « Liquidation d'établissements publics de l'Etat » 639 millions de francs
- la régularisation d'opérations antérieures visant, *de facto*, à corriger des écritures erronées 1,9 million de francs

pour un total de 810,8 millions de francs.

Le montant net des découverts du Trésor après inscription du résultat de 1998 (257,09 milliards de francs) devrait s'élever à 3.756,31 milliards de francs.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 31 mai 2000** sous la présidence de **M. Alain Lambert président**, la commission a examiné les articles du projet de loi de règlement pour 1998.

La commission a adopté sans modification les articles premier relatif aux résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1998, 2 relatif aux recettes du budget général, 3 relatif aux dépenses ordinaires civiles du budget général, 4 relatif aux dépenses civiles en capital du budget général, 5 relatif aux dépenses ordinaires militaires du budget général, 6 relatif aux dépenses militaires en capital du budget général, 7 relatif au résultat du budget général de 1998 et 8 relatif aux résultats des budgets annexes .

A l'article 9, relatif aux comptes spéciaux du Trésor dont les activités se poursuivent en 1999, elle a adopté un amendement de suppression, après avoir constaté que la privatisation du GAN s'était déroulée dans des conditions contraires aux dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 10 relatif aux comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1998, 11 relatif aux pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat et 12 relatif à l'apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor.

A l'article 13, relatif à la reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans les gestions de fait, la commission a adopté un amendement rétablissant la rédaction initiale du projet de loi, après avoir considéré qu'il convenait de ne pas remettre en cause les usages en matière de reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans les gestions de fait.

Puis elle a adopté l'article 14, relatif au transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1998, sans modification.

M. Jacques Oudin a suggéré que, à l'occasion de l'examen des projets de loi de règlement, la commission des finances pourrait utilement procéder à un suivi des préconisations formulées par la Cour des comptes dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances.

Puis, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de règlement définitif pour 1998 ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Article 1^{er}

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1998 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

(En francs)

A.- Opérations à caractère définitif <i>Budget général</i>	Charges	Ressources
Recettes ^(a) 1.738.858.532.978,02 <i>A déduire</i> : Dégrèvements et remboursements d'impôts - 316.938.112.871,24		1.421.920.420.106,78
Dépenses ordinaires civiles 1.715.263.493.875,78 <i>A déduire</i> : Dégrèvements et remboursements d'impôts - 316.938.112.871,24	1.398.325.381.004,54	
Dépenses civiles en capital.....	97.446.186.202,71	
Dépenses militaires.....	178.480.903.010,71	
Total pour le budget général.....	1.674.252.470.217,96(b)	1.421.920.420.106,78
Solde du budget général.....	252.332.050.111,18	
A. COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE		87.283.312.653,84
Recettes	18.988.950.360,27 64.657.542.868,23	
Dépenses ordinaires civiles		
Dépenses civiles en capital.....		
Total pour les comptes d'affectation spéciale.....	83.646.493.228,50	87.283.312.653,84
Solde des comptes d'affectation spéciale		3.636.819.425,34
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	1.757.898.963.446,46	1.509.203.732.760,62
B. BUDGETS ANNEXES		
Aviation civile	8.661.150.174,60	8.661.150.174,60
Journaux officiels	1.100.923.575,71	1.100.923.575,71
Légion d'honneur	128.123.710,53	128.123.710,53
Monnaies et médailles	957.894.061,25	957.894.061,25
Ordre de la Libération	4.113.066,00	4.113.066,00
Prestations sociales agricoles.....	93.882.817.844,36	93.882.817.844,36
Totaux budgets annexes	104.735.022.432,45	104.735.022.432,45
Totaux des opérations à caractère définitif (A)	1.862.633.985.878,91	1.613.938.755.193,07
Solde des opérations à caractère définitif (A).....	248.695.230.685,84	»

Texte du projet de loi

<p>1. B.– Opérations à caractère temporaire</p> <p align="center"><i>Comptes spéciaux du Trésor</i></p> <p>Comptes d'affectation spéciale.....</p> <p>Comptes de prêts</p> <p>Comptes d'avances</p> <p>Comptes de commerce (solde)</p> <p>Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)</p> <p>Comptes d'opérations monétaires (solde hors FMI)</p>	<p>26.097.161,46</p> <p>4.399.410.680,98</p> <p>392.593.587.348,49</p> <p>- 1.259.533.320,63</p> <p>6.647.400,00</p> <p>531.356.186,90</p>	<p>126.229.615,77</p> <p>3.848.582.099,15</p> <p>393.167.887.316,03</p> <p>»</p> <p>»</p> <p>»</p>
Totaux des opérations à caractère temporaire (B).....	396.297.565.457,20	397.142.699.030,95
Solde des opérations à caractère temporaire hors FMI (B).....	»	845.133.573,75
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI (A+B).....	247.850.097.112,09	»
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI, hors FSC.....	247.517.003.221,45	»

(a) Après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat (254.390.410.478,81 F) au profit des Collectivités locales et des Communautés européennes.
 (b) Le montant des dépenses brutes du budget général s'établit à 1.991.190.583.089,20 F.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 1^{er}

Sans modification

Propositions de la Commission

Article 1^{er}

Sans modification

Texte du projet de loi

Article 2

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1998 est arrêté à 1.738.858.532.978,02 F.

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

Article 3

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1998 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.

(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.....	572.372.401.328,17	13.313.686.057,6 6	1.086.414.687,49
II.- Pouvoirs publics.....	4.460.162.391,00	»	2.110.609,00
III.- Moyens des services	657.477.156.815,28	1.294.386.529,96	3.901.959.777,68
IV.- Interventions publiques.....	480.953.773.341,33	655.899.522,18	3.313.292.126,85
Totaux	1.715.263.493.875,78	15.263.972.109,8 0	8.303.777.201,02

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 2

Sans modification.

Article 3

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 2

Sans modification

Article 3

Sans modification

Texte du projet de loi

Article 4

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1998 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.

(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.....	24.630.692.880,0 9	»	703.482,91
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	72.815.371.690,8 3	»	29,17
VII.- Réparations des dommages de guerre	121.631,79	»	0,21
Totaux	97.446.186.202,7	»	703.512,29

Article 5

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1998 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	109.545.582.347,10	32.273.199,40	1.157.690.828,30
TOTAUX	109.545.582.347,10	32.273.199,40	1.157.690.828,30

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 4

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 4

Sans modification

Article 5

Sans modification.

Article 5

Sans modification

Texte du projet de loi

Article 6

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1998 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.....	67.777.589.712,37	»	3,63
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	1.157.730.951,24	»	0,76
TOTAUX.....	68.935.320.663,61	»	4,39

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 6

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 6

Sans modification

Texte du projet de loi

Article 7

Le résultat du budget général de 1998 est définitivement fixé comme suit :

Recettes..... 1.738.858.532.978,02 F
Dépenses 1.991.190.583.089,20 F

Excédent des dépenses sur les recettes- 252.332.050.111,18 F

La répartition des recettes et des dépenses fait l'objet du tableau F annexé à la présente loi.

Article 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.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Article 7

Sans modification.

Article 8

Sans modification.

**Propositions de la
Commission**

Article 7

Sans modification

Article 8

Sans modification

Texte du projet de loi

(En francs)

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile	8.661.150.174,60	397.614.815,64	134.707.254,04
Journaux officiels	1.100.923.575,71	24.577.533,43	23.404.527,72
Légion d'honneur	128.123.710,53	2.035.349,91	1.638.885,38
Monnaies et médailles	957.894.061,25	38.250.061,15	19.511.186,90
Ordre de la Libération	4.113.066,00	372.412,81	372.412,81
Prestations sociales agricoles	93.882.817.844,36	1.388.572.252,41	548.754.408,05
TOTAUX.....	104.735.022.432,45	1.851.422.425,35	728.388.674,90

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la
Commission**

Texte du projet de loi

Article 9

I.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1998, 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.

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année 1998		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I.- Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale.....	83.406.825.380,76	87.017.969.798,44	10.590.212.741,28	305.010.767,52	»
	83.406.825.380,76	87.017.969.798,44	10.590.212.741,28	305.010.767,52	»
II.- Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale.....	26.097.161,46	126.229.615,77	0,46	»	»
Comptes de commerce.....	38.793.669.763,54	40.053.203.084,17	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	6.647.400,00	»	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires.....	7.253.342.428,01	11.128.658.611,40	»	»	37.498.205.730,20
Comptes de prêts.....	4.399.410.680,98	3.848.582.099,15	»	300.001,02	»
Comptes d'avances.....	392.593.587.348,49	393.167.887.316,03	23.306.750.000,00	1.675.162.651,51	»
Totaux.....	443.072.754.782,48	448.324.560.726,52	23.306.750.000,46	1.675.462.652,53	37.498.205.730,20
Totaux généraux	526.479.580.163,24	535.342.530.524,96	33.896.962.741,74	1.980.473.420,05	37.498.205.730,20

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 9

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 9

Supprimé.

Texte du projet de loi

II.- Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés à la date du 31 décembre 1998 aux sommes ci-après et répartis, par ministère, conformément au tableau I annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1998	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire.....	»	16.517.556.856,81
Comptes de commerce.....	47.783.225,66	3.902.894.985,33
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	185.352.977,31	»
Comptes d'opérations monétaires.....	37.864.770.090,05	15.155.472.628,58
Comptes de prêts.....	123.290.002.296,16	»
Comptes d'avances.....	112.599.159.245,49	»
TOTAUX	273 987 067 834 67	35 575 924 470 72

III.- Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1999 à l'exception d'un solde débiteur de 366.564.359,85 F concernant les comptes d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 1.778.545.587,75 F concernant les comptes de prêts qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Article 10

Les résultats du compte spécial du Trésor définitivement clos au 31 décembre 1998 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article 10

Sans modification.

Article 10

Sans modification.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la
Commission**

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 1998		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
I.- Opérations à caractère définitif						
Comptes d'affectation spéciale						
902-12-Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés	239.667.847,74	265.342.855,40	»	170.049.334,49	»	14.657.144,26

Article 11

Article 11

Article 11

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1998 à la somme de 3 423 557 864,62 F, conformément au tableau ci-après :

Sans modification.

Sans modification.

(En francs)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	6.496.978.439,80	
Bénéfices de change		
- bénéfices de change sur engagements		290.787,98
Dotations aux amortissements - Charges financières		
- dotations aux amortissements des primes d'émission des obligations	2.711.413.626,62	
- dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations	16.663.309,08	
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements		
- pertes sur emprunts à long terme	8.754.209.044,74	
- profits divers sur emprunts à long terme		13.063.514.904,48
- pertes sur BTAN	836.208.742,84	
- profits divers sur BTAN		2.174.494.426,36
- pertes diverses	297.997,00	
- profits divers		153.913.176,64
TOTAUX	18.815.771.160,08	15.392.213.295,46
SOLDE	3 423 557 864 62	

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la
Commission**

Article 12

Est apurée, au titre de l'excédent net constaté sur le compte 904-14 « Liquidations d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses », une somme de 638.893.243,71 F qui fait l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Article 12

Sans modification.

Article 12

Sans modification.

Texte du projet de loi

Article 13

I.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 450.922,92 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 20 novembre 1997 et du 14 septembre 1998 au titre du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

II.- Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 462.336,87 F et de 41.060,20 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 11 septembre 1996 et du 12 novembre 1997, au titre du ministère de la justice.

III.- Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 612.664,72 F et de 4.853.255,66 F les dépenses comprises dans les gestions de fait des deniers de l'Etat, jugées par la Cour des comptes dans ses arrêts du 20 juin 1996, 28 avril 1997 et 20 avril 1998, au titre du ministère de l'intérieur.

Article 14

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

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Article 13

I.- Sans
modification.

II.- Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 292.936,87 F et de 41.060,20 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 7 mai 1997 et du 20 avril 1998, au titre du ministère de la justice.

III.- Sans
modification.

Article 14

Sans modification.

**Propositions de la
Commission**

Article 13

I.- Sans
modification.

II.- Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 462.336,87 F et...

...de la justice.

III.- Sans
modification.

Article 14

Sans modification

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la
Commission**

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1998	252.332.050.111,18 F	
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année		366.564.359,85 F
- Remises de dettes aux pays les moins avancés	1.778.545.587,75 F	
- Pertes et profits sur emprunts et engagements	3.423.557.864,62 F	
TOTAL I – Augmentation des découverts du Trésor.....	257.900.717.923,40 F	

II.- Les sommes visées aux articles 10 et 12 et la régularisation mentionnée ci-après sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

- Résultat net du compte spécial 902-12 « Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés » clos au 31 décembre 1998.....	170.049.334,49 F	
- Apurement d'une partie du solde créditeur du compte 904-14	638.893.243,71 F	
- Régularisation d'opérations antérieures ayant une incidence sur les découverts du Trésor	1.912.056,59 F	
TOTAL II – Atténuation des découverts du Trésor.....	810.854.634,79 F	

Total à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II) 257.089.863.288,61 F

**RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES
AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES
FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE LOI DE
RÈGLEMENT DU BUDGET DE 1998**

QUESTION 1

Progression des dépenses du budget général

Dans son rapport, la Cour des comptes s'inquiète de la progression rapide des dépenses du budget général en 1998 (+ 3,6 % au lieu de + 1 % l'année précédente), alors que la présentation faite par le gouvernement faisait état d'une évolution comparable à celle de l'inflation, soit + 0,8 %. Comment peut-on expliquer cette différence ?

Réponse

1) Les estimations du ministère des finances (cf. tableau)

a) Les prévisions

Le rapport économique, social et financier pour 1998 énonce que « les dépenses du budget général sont stables en francs constants en 1998 ». Elles « s'établissent à 1.585,3 milliards ». « Elle sont ainsi en hausse de 1,36 % par rapport à la LFI pour 1997. Cette progression doit être rapportée à l'évolution prévue des prix pour 1998 -soit 1,4 %- pour mesurer l'effort accompli dans la maîtrise des dépenses ». Le rapport précise ensuite que l'agrégat des charges nettes de l'Etat qui « comprend les dépenses du budget général de l'Etat et le solde des comptes spéciaux du trésor » [...] « s'élève à 1.589,7 milliards, soit une progression de 1,69 % ».

On observe que l'agrégat des dépenses de l'Etat retenu dans les prévisions du rapport économique, social et financier exclut les remboursements et dégrèvements comme dans le tableau d'équilibre de la LFI où ils sont considérés par convention comme étant égaux en dépenses et en recettes. En l'absence d'évaluation en LFI, le Fonds de stabilisation des changes ainsi que les fonds de concours ne sont pas davantage pris en compte.

Les recettes d'ordre relatives à la dette sont également déduites. Enfin, comme indiqué plus haut, la prévision ne retient que les soldes pour les comptes spéciaux du Trésor. Le niveau des dépenses de l'Etat et ainsi notablement réduit.

b) Les résultats

La communication des résultats le 4 février 1999 relatifs à l'exécution du budget de l'Etat en 1998 fait état d'un montant total de dépenses de 1.645,97 milliards. « Hors fonds de concours, les dépenses du budget général s'élèvent à 1.585,81 milliards, soit une progression limitée à 0,8 % par rapport aux dépenses de l'année passée, contre une progression de + 1,4 % initialement prévue en loi de finances initiale pour 1998. La dépense publique est donc stable en francs constants : l'objectif affiché lors de la loi de finances initiale, a ainsi été respecté en exécution, en dépit d'une inflation moindre (0,7 %) ».

Le montant de 1.645,97 milliards annoncé par le ministère des finances exclut les remboursements et dégrèvements, le Fonds de stabilisation des changes et les recettes d'ordre relatives à la dette. Il ne retient en outre que les soldes des comptes spéciaux du Trésor mais il comporte les fonds de concours.

Le second montant (1.585,81 milliards) d'une part concerne le seul budget général et d'autre part déduit les fonds de concours. A cet égard, le ministère des finances arrête le montant des fonds de concours au niveau des recouvrements, soit 64,98 milliards, alors que le montant réel des rattachements s'élève à 69,18 milliards. La différence provient des crédits d'article de la DGI prévus par l'article 5 de la loi du 17 août 1948 ouverts par décrets en cours d'année¹ « dans la proportion maximum du dixième du montant des remboursements attendus de l'assiette des droits en principal afférents aux omissions et insuffisances ».

2) Les estimations de la Cour (cf. tableau)

La Cour examine l'ensemble des dépenses de l'Etat en se fondant, notamment, sur le principe de l'universalité budgétaire. Elle effectue également cette vérification à la lumière des principes de permanence des méthodes. De même que le recours aux prélèvements sur recettes a fait l'objet d'un examen critique de sa part, il ne va pas de soi que les soldes intermédiaires de dépenses, dégagés par le ministère des finances soient

¹ A la suite de la décision du Conseil constitutionnel n° 97-395 DC portant sur la LFI pour 1998, ces crédits sont directement inscrits au budget des services financiers de la LFI pour 1999.

conformes a priori à ces principes, ou même qu'ils constituent des agrégats significatifs.

La Cour prend comme base de départ le montant total des dépenses, y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts dont les crédits sont évalués en loi de finances initiale et modifiés en cours d'année pour des sommes souvent importantes. Le niveau désormais atteint par cette catégorie de dépenses (316,92 milliards en 1998) et leur progression rapide enregistrée ces dernières années conduit la Cour à y porter son attention d'autant que les explications sur ces tendances ne sont pas totalement satisfaisantes.

Comme l'illustre le tableau, le taux élevé de progression des dépenses du budget général (+ 3,65 %) est ramené à + 1,14 % après déduction de remboursements et dégrèvements, eux-mêmes en forte progression, de 19,3 % en 1998.

On remarque également dans ce tableau l'importance prise par les dépenses hors recettes d'ordre relatives à la dette dans les taux d'évolution.

L'augmentation notable des recettes d'ordre relative à la dette (+ 27,6 % en 1998) permet en effet de ramener la progression des dépenses nettes (cf. lignes a et b du tableau) de 1,1 % à 0,8 %. La déduction des recettes d'ordre se justifie dans le cadre d'une analyse du coût de la dette, stricto sensu, mais non pour apprécier l'évolution de l'ensemble des dépenses publiques. Le Parlement¹ semble partager cette analyse comme le montrent les développements des rapports des commissions des finances sur les projets de lois de finances. Le principe d'universalité s'applique à l'enregistrement des opérations comme aux critères de présentation du budget.

S'agissant des fonds de concours, leur déduction n'a pas pour effet en 1998 de modifier le taux net d'évolution des dépenses compte tenu de leur quasi-stabilité par rapport à 1997 (+ 0,8 %). Il en serait allé tout autrement en cas de forte variation, à la baisse ou à la hausse. En outre, l'analyse des fonds de concours a permis de constater qu'une part importante d'entre eux finance des charges permanentes de l'Etat au sens de l'article 6 de la loi organique de 1959, ce qui confère un caractère artificiel à leur déduction. Il convient plutôt de rechercher les moyens d'intégrer les fonds de concours à la prévision.

Dans le même sens, la Cour considère, selon le principe d'universalité, que l'évolution globale des dépenses doit prendre en compte les

¹ Cf. Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2000 ; Assemblée nationale Tome1, volume 2, page 110 : « Une approche tout aussi pertinente conduit à écarter cette présentation en termes de dette nette des recettes d'ordre, pour lui préférer une approche en termes de dette brute, plus classique, mais davantage respectueuse du formalisme budgétaire [...]. Cette approche s'inscrit naturellement dans la perspective du tableau d'équilibre et convient particulièrement à la procédure d'examen et d'adoption du budget par le Parlement ».

opérations financées par les comptes d'affectation spéciale qui ne se différencient guère de celles du budget général (cf. logement, dotations en capital...). Leur charge nette n'est pas significative du financement des secteurs budgétaires correspondants. En vertu de l'article 25 de la loi organique du 2 janvier 1959, le niveau de la dépense dépend de celui de la recette, ce qui conduit à un solde quasi nul sous réserve des effets calendaires. En outre, les changements affectant le mode de financement d'un secteur tel que le logement déplacent des sommes significatives entre le budget général et les comptes d'affectation spéciale ; Ces mouvements viennent troubler la comparaison d'un exercice à l'autre.

En revanche, on peut admettre de retenir la charge nette pour les opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor par lesquels transitent des charges qui incombent provisoirement à l'Etat (prêts, avances sur impositions revenant aux collectivités locales, etc.).

Présentation des résultats d'exécution par le ministère des finances

(en milliards de francs)

	1998	Variations	1997
Dépenses brutes du budget général	1.991,12	3,65 %	1.921,03
Remboursements et dégrèvements	- 316,92	19,3 %	- 265,59
	1.674,20	1,1 %	1.655,44
Fonds de stabilisation des changes	- 1,23	21,8 %	- 1,01
Dépenses nettes (a)	1.672,97	1,1 %	1.654,43
Recettes d'ordre relatives à la dette (b)	- 22,18	27,6 %	- 17,38
	1.650,79	0,8 %	1.637,05
Fonds de concours (c)	- 64,98	0,8 %	- 64,48
Dépenses nettes hors FDC et hors recettes d'ordre relatives à la dette (1)	1.585,81	0,8 %	1.572,57
Opérations définitives des comptes d'affectation spéciale			
Dépenses (2)	83,64	- 4,2 %	87,28
Charge nette (3)	- 3,63	82,4 %	- 1,99
Charge nette des opérations temporaires (4)	- 1,19	ns	0,45
Dépenses nettes du budget général (1) + charge nette des comptes d'affectation spéciale (3) + charge nette des opérations temporaires (4)	1.580,99	0,6 %	1.566,98
Dépenses nettes (a) - recettes d'ordre relatives à la dette (b) + charge nette des CAS (3) + charge nette des opérations temporaires (4)	1.645,97	0,6 %	1.635,51

Ensemble des charges du budget général pour 1998 et 1997 (en millions de francs)

	Crédits initiaux		Crédits nets		Dépenses effectives			
	1997	1998	1997	1998	1997	Variation 97/96 (en %)	1998	Variation 98/97 (en %)
I. Dépenses ordinaires								
A. Services civils								
Titre I : Dette publique (1)	503.195,53	531.357,9	511.224,0	560.145,1	515.484,7	2,0	572.372,4	11,0
Titre II : Pouvoirs publics	4.276,8	4.395,3	4.304,4	4.462,8	4.301,9	2,6	4.460,2	3,7
Titre III : Moyens des services	551.963,5	569.370,6	638.892,6	665.444,9	634.256,0	2,3	657.477,2	3,7
Titre IV : Interventions publiques	456.641,2	464.117,4	495.178,9	500.010,1	485.238,2	1,3	480.953,8	- 0,9
Sous-total A	1.516.077,0	1.569.241,2	1.649.599,9	1.730.062,9	1.639.280,6	1,9	1.715.263,6	4,6
B. Services militaires								
Titre III : Moyens des services	154.639,4	157.264,6	108.196,4	111.753,0	106.259,9	- 1,1	109.545,6	3,1
Total des dépenses ordinaires	1.670.716,4	1.726.505,8	1.757.796,3	1.841.815,9	1.745.540,4	1,7	1.824.809,2	4,5
II. Dépenses en capital								
B. Services civils								
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	14.762,8	15.249,0	35.016,9	35.792,7	25.395,8	- 12,3	24.630,7	- 3,0
Titre VI : Subventions accordées par l'Etat	57.173,7	56.961,6	95.791,3	96.840,0	74.100,6	- 6,9	72.815,4	- 1,7
Titre VII : Réparation des dommages de guerre			20,3	19,5	0,8	n.s.	0,1	
Sous-total A	71.936,5	72.210,6	130.828,5	132.652,2	99.497,2	- 8,3	97.446,2	- 2,1
B. Services militaires								
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	87.511,0	79.121,1	81.481,4	72.865,7	75.061,3	- 2,8	67.777,6	- 9,7
Titre VI : Subventions accordées par l'Etat	1.194,0	1.881,8	1.282,7	1.541,0	932,0	18,8	1.157,7	24,2
Sous-total B	88.705,0	81.002,9	82.764,1	74.406,7	75.993,3	- 2,6	68.935,3	- 9,3
Total des dépenses en capital	160.641,5	153.213,5	213.592,6	207.058,9	175.490,5	- 5,9	166.381,5	- 5,2
Total général	1.831.357,9	1.879.719,3	1.971.388,9	2.048.874,8	1.921.030,9	1,0	1.991.190,7	3,6

(1) Au titre I, les dépenses en atténuation de recettes ont atteint 319,71 milliards en 1998, soit + 19,3 % (268,10 milliards en 1997), dont 316,92 milliards en 1998 (265,59 milliards en 1997) au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts.

(2) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, cette progression est ramenée à 1,1 % (0,8 % en 1997).

QUESTION 2

Distinctions opérations budgétaires - Opérations de trésorerie

Selon la Cour, l'Etat a en 1998 minoré artificiellement son déficit budgétaire en incluant dans ses recettes non fiscales le remboursement du capital du prêt consenti par la Caisse des dépôts et consignations à l'ACOSS en 1993 (à hauteur de 5,76 milliards de francs), alors qu'il n'en a jamais supporté la charge.

Quelles sont les voies qui permettraient de mieux délimiter les contours des opérations budgétaires, de manière à éviter toute confusion avec les opérations de trésorerie ?

Réponse

Dans la conclusion de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, « la Cour constate la persistance de pratiques critiquables d'un point de vue budgétaire et comptable. Les rapports précédents en ont déjà relevé certaines : rattachement au budget de l'Etat du versement de la CADES, financement non budgétaire du coût de la suppression du décalage d'un mois en matière de déduction de la TVA ».

La Cour précise, dans la partie consacrée aux opérations de trésorerie, qu' « elle regrette une fois encore que l'Etat minore artificiellement son déficit budgétaire en prenant en recettes budgétaires le remboursement du capital de ce prêt (soit 5,76 milliards), alors qu'il n'en a pas supporté la charge, puisqu'elle a été initialement imputée en opérations de trésorerie. La cohérence des comptes de l'Etat s'en trouve affectée ».

A la suite du colloque consacré en 1989 aux trente ans d'application de la loi organique du 2 janvier 1959, le rapport public de 1990 comportait une synthèse des positions de la Cour au premier rang desquelles figurait la nécessité de mieux délimiter les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie. Au cours de la décennie suivante, les exemples de pratiques critiquables en la matière n'ont pas manqué et ont fait l'objet d'observations tant dans les rapports publics en 1992 et 1995 que dans les rapports sur l'exécution des lois de finances, notamment à partir de 1996.

Les règles qui régissent la classification des opérations budgétaires et financières de l'Etat ne paraissent plus suffisamment adaptées pour éviter tout déplacement de frontière entre le champ budgétaire stricto sensu et la trésorerie.

Les solutions envisageables relèvent en particulier de la réflexion d'ensemble actuellement menée par le Parlement, le ministère des finances et la Cour sur la révision de la loi organique et sur la comptabilité de l'Etat.

I - Les fondements de la distinction opérations budgétaires - opérations de trésorerie ne sont pas intangibles.

Les règles de présentation et de contenu des lois de finances qui président à la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie constituent à la fois une spécificité française et une spécificité du budget de l'Etat par rapport à celles qui s'appliquent aux collectivités locales ou même aux budgets annexes.

Elles s'inspirent parfois de concepts qui ne sont plus en vigueur aujourd'hui et qui n'ont pas été repris dans les plans comptables généraux établis ultérieurement à la loi organique de 1959 (cf. infra §III et annexe a) de l'article 35).

L'imprécision des dispositions de la loi organique combinée aux ajouts du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique qui élargissent le champ des opérations de trésorerie (cf. annexe) ont conduit à une abondante jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la qualification -budgétaire ou trésorerie- des opérations soumises à son contrôle.

Les conventions retenues s'articulent comme suit :

Les ressources d'emprunt ne constituent pas des ressources permanentes de l'Etat au sens de l'article 3 de la loi organique contrairement aux prêts et avances pour lesquels il a fallu créer la catégorie d'opérations à caractère temporaire.

Le remboursement de la dette est exclu des charges permanentes de l'Etat au sens de l'article 6 de la loi organique, contrairement à l'octroi de prêt et d'avances et aux charges de la dette (intérêts) comme le précise l'article 42 du décret de 1962.

La conséquence majeure est l'exclusion des opérations de trésorerie de la loi de finances dont le tableau d'équilibre général n'affiche que les opérations budgétaires ¹. L'article 30 de la loi organique prescrit l'imputation

¹ *Sous la réserve des budgets annexes*

des opérations de trésorerie à des comptes distincts. Toutefois, l'article 31 réintroduit ces opérations dans la loi de finances qui devrait comporter une évaluation de l'ensemble de la trésorerie et précisément des ressources empruntées.

En revanche, la loi de règlement réintègre dans le résultat défini à l'article 35 les conséquences financières des opérations de trésorerie en termes de pertes et profits. L'article 139 du décret de 1962 en décrit les modalités.

L'article 15 de la loi organique définit le champ des opérations de trésorerie dont la nature est précisée par l'article 40 du décret de 1962.

Le champ d'application des opérations de trésorerie a en outre été étendu par les articles 113 et 124 du décret de 1962 au delà de ce que prévoyait la loi organique : engagements de l'Etat et reprises de dettes d'organismes tiers sur lesquels les critères de distinction sont applicables.

Le Conseil constitutionnel a réaffirmé¹ que le service de la dette reprise est inscrit au titre 1 des dépenses ordinaires et l'amortissement du capital est porté en pertes de trésorerie : « Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles 6, 15 et 30. [de la loi organique de 1959] que si les intérêts de la dette publique doivent, en tant que charges annuelles permanentes de l'Etat, figurer dans le titre du budget général consacré aux charges de la dette publique, en revanche, les opérations de trésorerie n'ont pas à figurer dans un titre déterminé du budget, mais sont retracés dans des comptes de trésorerie distincts faisant apparaître les engagements de l'Etat ».

Or, la Cour a observé dans son rapport public de 1992² que le respect formel de l'article 42 du décret de 1962, selon lequel les engagements sont supportés par des crédits budgétaires ou directement par le Trésor, pouvait être remis en cause, dès lors que la qualification des opérations et le choix de leur imputation au sein du budget ou hors budget n'étaient pas constants dans le temps.

II - La distinction est mise en œuvre de façon inconstante.

¹ *Décision du Conseil Constitutionnel n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 sur l'article 105 relatif à la reprise de dette de l'Acoss par l'Etat.*

² *Cf. Rapport public de 1992. Exécution du budget de 1990, page 23.*

Les changements opérés dans le temps dans la qualification d'opérations de nature identique mettent en cause la permanence des méthodes dans les imputations budgétaires et comptables.

Les exemples suivants attestent de cette variabilité soit dans le sens d'opérations budgétaires qualifiées et traitées en opérations de trésorerie soit inversement.

- Opérations budgétaires traitées en opérations de trésorerie :

- 1) La reprise par l'Etat des dettes d'organismes tiers et de divers engagements prévus par le décret de 1962, qui étend le champ des opérations de trésorerie tel que défini par l'article 15 de la loi organique de 1959, constitue un premier exemple.

L'amortissement des emprunts repris est considéré, par analogie avec les emprunts de l'Etat, comme une opération de trésorerie, alors que les charges d'intérêts sont portées au titre I des dépenses ordinaires du budget. L'Etat qui s'est substitué au débiteur initial, procède comme s'il avait emprunté lui-même en appliquant les dispositions des articles 6 et 15 de la loi organique et 42, 113 et 124 du décret de 1962. Or, la reprise de dette s'effectuant sans contrepartie de ressources, l'amortissement est enregistré directement en pertes, transportées au découvert du Trésor défini à l'article 35 de la loi organique. Au préalable, la reprise de dette est comptabilisée en engagements (C/16 au passif du bilan) qui font l'objet d'un amortissement en une seule fois (cas de l'ACOSS en 1994) ou par annuité jusqu'à extinction du capital restant dû (Caisse d'amortissement pour l'acier, Fonds d'intervention sidérurgique, Fonds spécial pour les grands travaux, Caisse nationale de l'industrie et Caisse nationale des banques, etc...)

Or, l'analogie de traitement avec les emprunts d'Etat est purement conventionnelle. En l'absence de ressource préalable, l'opération peut tout aussi bien être considérée comme étant de nature budgétaire car donnant lieu à une dépense définitive au même titre que l'appel de l'Etat en garantie (partie 14 du titre I) ou les subventions versées aux établissements publics en vue de couvrir leurs charges de trésorerie et retracées au titre IV. Ce fut le cas de versements aux rapatriés traités soit en dotations budgétaires du titre IV, soit en engagements aboutissant à des pertes de trésorerie, ainsi que des dotations à la CNI et à la CNB.

- 2) Les opérations d'échange ou de rachat de titres entrent dans le cadre normal de la gestion active de la dette publique. En revanche, aux termes

de l'article 15 de la loi organique, « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunts publics émis par l'Etat (...) ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique ».

Or, le paiement d'obligations assimilables du Trésor (OAT) par la remise d'autres titres, comme les obligations renouvelables du Trésor (ORT) dont la caractéristique était de reporter in fine le paiement des intérêts s'est traduit par la débudgétisation de la charge de ces intérêts. En effet, l'apport des ORT s'est effectué intérêts compris. Ceux-ci ont ainsi été enregistrés en pertes de trésorerie sans être retracés au titre I du budget.

Par la suite, le décret du 31 décembre 1990, qui réaffirme le principe établi à la fois dans la loi organique et dans le décret de 1962, a obligé à retracer en opérations budgétaires les intérêts des titres échangés ou rachetés.

3) Les pertes et profits sur obligations assimilables du Trésor et sur bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN) sont agrégés au résultat de l'année défini à l'article 35 de la loi organique et transportés au découvert du Trésor. Ce mécanisme repose sur une distinction obsolète entre les charges et produits d'exploitation d'une part et les pertes et profits d'autre par qui n'a plus cours dans le Plan comptable général dont s'inspire celui de l'Etat. La Cour avait estimé en 1992 que « la distinction (...) devait être revue, afin notamment que les pertes sur emprunts - au moins celles qui équivalent à des intérêts - soient traitées comme des charges budgétaires ».

Or, les adjudications d'OAT et de BTAN produisent des écarts de taux d'intérêts entre le taux nominal et le taux de marché. Ces écarts sont portés en pertes et profits de trésorerie alors qu'ils devaient s'analyser en charges ou recettes d'intérêts, c'est à dire en opérations budgétaires. En outre, l'émission de bons du Trésor à taux fixe (BTF) se traduit par l'inscription immédiate des charges d'intérêt en opérations budgétaires, en raison du terme inférieur à 1 an. L'arbitrage entre les titres visant à combler le besoin de financement a donc un impact direct sur le niveau des dépenses budgétaires et donc sur le solde d'exécution du budget.

4) La suppression, le 1^{er} juillet 1993, de la règle du décalage d'un mois dans les déductions de TVA s'est traduite de façon multiple dans les comptes de l'Etat. Il convient de rappeler que les remboursements de TVA sont imputés en dépenses en atténuation de recettes au Titre 1 du budget (partie 15). Or, le système mis en place en 1993 consiste à la fois en un remboursement immédiat retracé en opérations budgétaires et en un remboursement différé, pour la majeure partie, retracé en engagements et dont l'apurement est une opération de trésorerie (perte). Bien que de même nature, les remboursements de TVA ont été traités différemment. Ainsi, le principe de permanence des méthodes n'a été nullement respecté.

- Opérations de trésorerie traitées en opérations budgétaires :

1) Bien que non prévu par la loi organique de 1959, le recours à l'emprunt par certains budgets annexes a été autorisé par des lois particulières. Or l'intégration des budgets annexes au sein du tableau d'équilibre général de la loi de finances a conduit à introduire des opérations de trésorerie parmi les opérations budgétaires. En effet, la présentation en équilibre des budgets annexes repose sur la prise en compte des ressources d'emprunts d'une part et des charges correspondantes en intérêts et amortissements d'autre part.

De même que les comptes d'affectation spéciale enregistrent des prêts et avances pour lesquels il a fallu créer la catégorie des opérations temporaires, les comptes de commerce sont autorisés à exécuter des opérations d'emprunts par dérogation expresse prévue par une loi de finances conformément aux dispositions de l'article 26 de la loi organique.

2) Le versement de dotations budgétaires à des structures écran visant à gérer et amortir la dette, constitue une forme indirecte de budgétisation de celle-ci.

Il en est ainsi, par exemple, des dotations budgétaires à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) ou de l'affectation des produits de privatisation à l'amortissement de la dette.

- La reprise de la dette de l'ACOSS :

L'exemple de la reprise par l'Etat de la dette de l'ACOSS constitue un cas particulier et complexe qui a fait l'objet d'observations répétées de la Cour dans ses rapports annuels¹. D'une part, l'emprunt de l'Acoss auprès de la CDC a été pris en charge par l'Etat et concomitamment amorti pour un montant de 110 milliards. Il a été intégralement retracé en opérations de trésorerie sans transiter par un compte budgétaire. La prise en charge de l'emprunt a été constatée à un compte d'engagement (c/165-14) figurant au passif du bilan. Elle donne lieu à la constatation immédiate d'une perte au compte 667-88 qui, selon l'article 35 de la loi organique, affecte le résultat par son transport en augmentation du découvert du Trésor. L'engagement est en même temps annulé par le versement à la CDC. L'augmentation du besoin de financement due au remboursement de l'emprunt a été anticipée par des émissions supplémentaires de titres d'Etat qui produiront ultérieurement des dépenses budgétaires représentatives des intérêts. Il résulte de ce dispositif qu'aucune opération ultérieure ne peut être rattachée comptablement à l'opération de reprise de dette de l'Acoss qui est totalement apurée dans les

¹ Cf. *Rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1994 (pages 61, 64 et 203), pour 1995 (pages 30 et 216), pour 1996 (page 241), pour 1997 (pages 60 et 241).*

comptes de l'Etat, en particulier par la constatation d'une perte définitive au titre des opérations de trésorerie.

En ce qui concerne les versements du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au budget de l'Etat, l'article 55 du projet de loi de finances pour 1994 établissait un lien sous la forme d'un échéancier calculé sur la base conventionnelle d'une OAT à 10 ans comportant une part d'amortissement du capital et une part d'intérêts¹. Cet échéancier visait à définir les modalités de calcul des versements du FSV et à les annualiser en fonction du rythme de ses ressources constituées par la CSG alors même que la reprise de la dette stricto sensu est apurée dans les comptes de l'Etat.

La décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1993 portant sur la loi de finances pour 1994 a confirmé la première partie du dispositif en considérant que « la reprise de la dette dont il s'agit doit s'analyser comme une opération de trésorerie de l'Etat conformément aux articles 6 et 15 de l'ordonnance organique ». En outre, « la loi de finances n'établit aucun lien juridique entre le règlement par l'Etat de la dette de l'agence et le prélèvement mis à la charge de l'établissement public fonds de solidarité vieillesse selon l'état A annexé à la loi de finances ».

Ce dernier point corrobore les options comptables et budgétaires retenues pour retracer les opérations en cause. Il n'en reste pas moins vrai que même si l'État a effectivement dû combler un besoin de financement accru, et qu'il a supporté² la charge de l'opération en aggravant le seul résultat prévu par la loi organique, à savoir le découvert du Trésor, de fait l'État se fait attribuer une ressource budgétaire qui ne respecte que formellement les conditions de séparation entre opérations de trésorerie et opérations budgétaires.

III- Les contours de la distinction devraient être plus précis.

¹ La distinction entre intérêts et capital n'est d'ailleurs pas affichée dans l'exposé des motifs de l'article 55 du PLF pour 1994. Seul le résultat du calcul, c'est-à-dire le montant global de l'annuité, est affiché par année de sorte que le montant global atteigne 110 mdF.

² La reprise d'emprunts s'effectue par définition sans contrepartie, d'où la constatation de pertes de trésorerie.

La question de la confusion entre les opérations de trésorerie et les opérations budgétaires soulève en réalité celles de la permanence des méthodes, de la transparence des opérations et de leur effet sur le résultat budgétaire.

Les exemples précédents ont montré que lorsque l'effet sur le solde d'exécution et sur le taux d'évolution des dépenses budgétaires comporte un risque d'aggravation brutale (prise en charges d'emprunts, suppression du décalage d'un mois de la TVA...), les opérations en cause sont assimilées à des opérations de trésorerie et donc traitées hors budget. En outre, leur mise à l'écart des lois de finances, tant en prévision qu'en exécution leur assure une grande discrétion. Pourtant, le résultat défini par la loi organique à l'article 35 qui correspond au découvert du Trésor, intègre les conséquences financières des opérations de trésorerie, c'est-à-dire par les pertes et profits qu'elles engendrent. Il peut être tentant d'imputer directement au découvert du Trésor des opérations qui ainsi ne pèsent pas sur le solde d'exécution budgétaire, qui fait l'objet d'une communication plus large.

Il s'agirait dès lors de restaurer le découvert du Trésor comme solde pertinent et reconnu. Cela permettrait de pallier, au moins partiellement, l'inconvénient de la distinction qui empêche une vision d'ensemble des opérations financières de l'Etat et fait obstacle à leur consolidation. Toutefois, le découvert du Trésor consiste en un amalgame de soldes budgétaires et de pertes et profits qui, pour ces derniers, relèvent d'une distinction avec les charges et produits d'exploitation qui n'a plus cours dans le plan comptable actuel dont celui de l'Etat doit s'inspirer.

S'agissant des pertes et profits, la part représentative des intérêts devrait être considérée comme relevant des opérations budgétaires et non pas des opérations de trésorerie. Dans ce sens, il y aurait lieu de revoir la rédaction de l'article 6 de la loi organique afin de redéfinir le champ des marges permanentes et de mieux les circonscrire. Une nouvelle rédaction de l'article 6 permettrait de mieux assurer la permanence des méthodes pour la qualification des opérations. Elle consisterait par exemple à introduire les pertes et profits constitutifs d'intérêts dans les opérations budgétaires ainsi que la prise en charge par l'Etat des dettes d'organismes tiers.

Une des causes majeures de la confusion opérée entre les deux catégories d'opérations réside dans la faculté offerte par l'article 15 de la loi organique. Aux termes de cet article, « Sauf disposition expresse d'une loi de finances, (...) les titres d'emprunts publics de l'Etat (...) ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique ». Combinée avec les articles 108 et 124 du décret de 1962, cette faculté a rendu possible le traitement en opérations de trésorerie d'engagements (O.R.T, suppression du décalage d'un mois de TVA) qui devaient s'analyser comme des dépenses

budgétaires définitives, certes souvent échelonnées, mais ayant le caractère de charges permanentes. Il s'agirait dès lors de modifier l'article 15 et de restreindre l'ajout constitué par les dispositions du décret de 1962, afin de prévenir de telles pratiques.

Il convient par ailleurs de ne plus incorporer les opérations de trésorerie des budgets annexes dans le tableau d'équilibre général de la loi de finances. Outre l'hétérogénéité qui l'accompagne, cette présentation fausse le solde d'exécution à hauteur des opérations de trésorerie qu'elle contient.

En revanche, l'évaluation des opérations de trésorerie de l'Etat doit être mise en œuvre et trouver sa place au sein de la loi de finances en application de l'article 31 de la loi organique.

La Cour mène actuellement une réflexion, à la demande du Parlement, sur une révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et sur les règles comptables applicables à l'Etat. Une première contribution a été transmise au Parlement le 1^{er} décembre 1999.

ANNEXE

DISTINCTIONS : OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES - OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE

Loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances

Article 3.- Les ressources permanentes de l'Etat comprennent :

- les impôts ainsi que le produit des amendes ;
- les rémunérations de services rendus, redevances, fonds de concours, dons et legs ;
- les revenus du domaine et des participations financières ainsi que la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales ;
- les remboursements de prêts et avances ;
- les produits divers.

Article 6.- Les charges permanentes de l'Etat comprennent :

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

Les dépenses ordinaires sont groupées sous quatre titres :

- charges de la dette publique, ainsi que de la dette viagère et dépenses en atténuation de recettes ;

[.....] Les prêts et avances de l'Etat sont groupés sous quatre titres :

- prêts du Fonds de développement économique et social ;

- prêts intéressant le logement ;
- prêts divers consentis par l'Etat ;
- avances de l'Etat.

Article 15.- Outre les opérations permanentes de l'Etat décrites aux articles 3 et 6 ci-dessus, le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'Etat des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent :

- a) des émissions et remboursements d'emprunts ;
- b) des opérations de dépôt, sur ordre et pour compte de correspondants.

Les émissions d'emprunts sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances.

Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunts publics émis par l'Etat sont libellés en francs ; ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale et ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. [...]

Article 30.- Les opérations de trésorerie de l'Etat sont affectées à des comptes de trésorerie distincts, conformément aux usages du commerce.

Article 31.- Le projet de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes :

Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier ; il évalue le montant des ressources d'emprunts de trésorerie ; il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier ; il comporte les dispositions nécessaires à la

réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinés à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie. [...]

Article 35.- Le projet annuel de loi de règlement [...] établit le compte de résultat de l'année qui 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 constatées 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.

Le projet de loi de règlement autorise enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor.

**Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général
sur la comptabilité publique**

Chapitre III - Opérations de trésorerie

Article 40.- Sont définis comme opérations de trésorerie tous les mouvements de numéraire, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts et de comptes courants et, sauf exceptions propres à chaque catégorie d'organisme public, les opérations intéressant les comptes de créances et de dettes.

Article 42.- Les opérations de trésorerie sont décrites par nature pour leur totalité et sans contradiction entre elles.

Les charges et produits résultant de l'exécution des opérations de trésorerie sont imputés aux comptes budgétaires.

Article 113.- Les opérations de trésorerie comprennent :

L'approvisionnement en fonds des caisses publiques ;

L'escompte et l'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat ;

La gestion des fonds déposés par les correspondants et les opérations finales pour leur compte ;

L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et des autres dettes de l'Etat.

Article 124.- 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 prises en charge d'emprunts émis par des 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.

Les conditions de ces opérations sont fixées par décret pris sur le rapport du ministre des finances.

Chapitre III - Résultats annuels et comptes de fin d'année

Article 139.- Les comptes de résultats décrivent l'ensemble des profits et des pertes réalisés par l'Etat au cours de chaque gestion.

Sont, en conséquence, imputés aux comptes de résultats le solde des recettes et des dépenses du budget général, les profits et les pertes constatés conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances dans l'exécution des comptes spéciaux du Trésor et des opérations de trésorerie et les résultats des budgets annexes après déduction, le cas échéant, des affectations aux réserves et des reports à nouveau.

QUESTION 3

Faire un bilan du contrôle par la Cour des flux relevant du budget communautaire. Préciser les conditions dans lesquelles les contrôles de la Cour peuvent être harmonisés avec ceux des instances européennes de contrôle.

Réponse

Au cours des années 1997 et 1998, les flux communautaires se sont présentés comme suit, selon la direction de la Comptabilité publique (unité : millier de francs)

En ce qui concerne les charges, 96.049.285 milliers de francs ont été versés par la France à l'Union européenne, contre 90.940.173 milliers de francs en 1997. La répartition en est la suivante :

(en milliers de francs)

Nature des contributions	1997	1998
Ressources propres	88.110.856	91.688.797
Contributions diverses	306.850	365.275
Participation au FED	1.926.814	2.100.694
Dépenses diverses et intérêts de retard	537	10.428
Apurement des dépenses du FEOGA	461.002	327.436
Préfinancement des dépenses FEOGA-Garantie*	100.118	1.532.998
Pertes de change	33.996	23.657
TOTAL	90.940.173	96.049.285

() On n'inscrit ici que le solde net de cette opération, qui comprend d'une part un préfinancement français (31,3 milliards de francs en 1998) et d'autre part un remboursement communautaire (29,8 milliards de francs).*

Les versements au titre des ressources propres, assis en théorie, pour l'essentiel, sur le produit de la taxe sur la valeur ajoutée et sur une fraction du produit national brut (dans une proportion grossièrement de moitié/moitié) résultent en fait de calculs très complexes¹. Ces ressources propres font l'objet d'un prélèvement sur recettes adopté à part par le Parlement.

La Cour observe avec satisfaction qu'en 1998, les dépenses d'apurement dues au FEOGA ont légèrement diminué, mais cet acquis reste à consolider.

En ce qui concerne les produits, ils sont résumés par le tableau suivant :

(en milliers de francs)

Nature des contributions	1997	1998
FEOGA-Garantie	59 885 958	61 670 945
Fonds structurels		
<i>FEOGA-Orientation</i>	3 453 924	6 267 762
<i>FSE</i>	4 742 563	6 312 537
<i>FEDER</i>	8 247 032	3 872 076
<i>IFOP*</i>	177 788	135 787
Fonds européen de développement (DOM-TOM)	47 794	21 908
Participations diverses	1 325 794	1 350 740
Remboursements de régularisation (Monaco)	7 176	8 084
Gains de change	27 309	30 408
TOTAL	77 917 335	79 672 245

(*) IFOP : instrument financier d'orientation de la pêche

Ces totaux correspondent aux seuls fonds transitant par le Trésor public. La majeure partie des paiements de la section Garantie du FEOGA est mise directement à la disposition des organismes payeurs, l'essentiel du reste est rattaché au budget de l'Etat par voie de fonds de concours, mais les « participations diverses », en majorité, alimentent directement des organismes

¹ Hormis la contribution TVA et PNB, les autres ressources propres de la Communauté sont les droits de douane (presque 9 milliards de francs en 1998), les cotisations sucre (1,9 milliard) et la correction pour le Royaume-Uni (3,2 milliards).

divers qui ont leur compte au Trésor public, sans intervention de la procédure budgétaire.

On retiendra, pour les grandes masses, que la France a transféré à l'Union européenne en 1998, 94,15 milliards de francs (hors dépenses d'apurement) et qu'elle en a reçu 79,63 milliards. Sa contribution nette est donc de l'ordre de 14,5 milliards de francs, compte non tenu des contributions qui arrivent à divers bénéficiaires (généralement de statut privé) par des canaux extérieurs au Trésor public, et qui ne sont pas portées à la connaissance des pouvoirs publics français.

On notera aussi les fortes variations qui affectent, d'une année à l'autre, les contributions européennes sur les fonds structurels. Elles sont dues à une série de facteurs, notamment les différences de rapidité dans le traitement des dossiers présentés au paiement.

*

* *

Les contrôles de la Cour étant *a posteriori*, elle a achevé en 1999 des contrôles commencés l'année précédente et portant, en général, sur des exercices dont le dernier était 1997. Les leçons tirées de ces contrôles sont cependant transposables, en général, à la période immédiatement suivante.

C'est au début de 1999 que la Cour a mis le point final au contrôle de l'articulation entre le Fonds social européen et le fascicule budgétaire du ministère chargé du Travail. Ce contrôle a fait l'objet d'une insertion au rapport public pour 1999, qui vient d'être publié.

A la fin de 1998 et au début de cette année, la Cour a contrôlé les procédures de gestion du FEDER par les services déconcentrés de l'Etat, spécialement dans trois régions : le Nord-Pas-de-Calais, sélectionné en raison de l'importance des pôles de conversion et de la présence de l'objectif 1 ; Rhône-Alpes, en raison de son grand nombre de départements (7) et du grand nombre de programmes et d'objectifs qui y sont mis en œuvre, et enfin Poitou-Charentes, en raison de son caractère rural. Les conclusions de ce contrôle étant en cours de contradiction avec les administrations concernées, il n'est pas encore possible de les communiquer. Il est cependant possible de formuler un certain nombre de remarques de portée générale sans crainte de démenti : éparpillement des crédits entre un nombre d'opérations très grand, dont le caractère « structurel » n'est pas toujours patent ; contrôles rendus de ce fait

difficiles, éligibilité trop souvent contestable, tant *ratione materiae* que *ratione temporis*, erreurs de liquidation dans les décomptes, absence de certaines pièces justificatives dans de nombreux dossiers susceptibles d'être contrôlés par les instances communautaires ¹... Les communications reçues par la Cour des chambres régionales des comptes, quoique évidemment de caractère particulier -puisqu'elles s'appuient sur le contrôle de collectivités ou de groupements de collectivités territoriales considérés isolément- tendent à établir que les conclusions tirées par la Cour dans les trois régions susmentionnées ont une portée générale.

En ce qui concerne les fonds provenant de la section garantie du FEOGA, les travaux de la Cour s'organisent autour du contrôle des « organismes payeurs » au sens du règlement 1663/95 de la Commission européenne, qui sont au nombre de douze ². En 1999, la Cour a achevé les contrôles de l'ONIVINS et de l'ONILAIT. Le Sénat recevra prochainement le relevé de constatations définitives sur l'ONIVINS, dont la contradiction est achevée. En revanche, au stade actuel, la contradiction avec l'ONILAIT, sa tutelle et les autres organismes concernés n'est pas achevée.

Un des douze organismes payeurs des dépenses du FEOGA-Garantie -dont l'activité consiste essentiellement à payer la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes- est l'Etat lui-même, représenté par « les services déconcentrés du ministère de l'agriculture pour l'ordonnancement et les services déconcentrés du Trésor public pour le paiement ». Bien que cet organisme payeur n'ait pas en tant que tel été contrôlé par la Cour, celle-ci a eu connaissance, par la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (qui est un organisme administrativement associé à la Cour), du fait que, pour la quatrième année consécutive, cet organisme n'est pas en mesure de fournir un état exhaustif de ses paiements comprenant, dans le même fichier, la liste nominative (par bénéficiaire) des paiements effectués et l'ensemble des données justificatives de la liquidation, ainsi que des recouvrements opérés. Or la production de ce document est un des critères définis par le règlement 1663/95 pour l'agrément des organismes payeurs. Il y a donc un risque d'apurement non négligeable.

L'harmonisation des contrôles de la Cour avec ceux des instances communautaires est à l'évidence souhaitable, mais sa réalisation paraît des plus difficiles.

¹ Mais ces pièces existent par ailleurs.

² Momentanément, en 1999, il y eut 13 organismes payeurs, la société interprofessionnelle des oléagineux, alors en cours de liquidation, ayant pendant quelques mois subsisté en même temps que l'Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles (ONIOL), qui l'a remplacée.

Les contrôles communautaires sont le fait de la Commission européenne ou de la Cour des comptes européenne. Ceux de la Commission européenne sont le fait, soit de la DG XX (finances), soit de la DG compétente *ratione materiae* (par exemple la DG VI pour le FEOGA, ou la DG XIII pour le FEDER).

Si la DG VI et la DG XX ont décidé de coordonner leurs opérations, il ne semble pas en être de même des autres DG de la Commission. Il n'existe aucune coordination entre la Cour européenne et la Commission, malgré des vœux échangés en ce sens de part et d'autre.

La Cour (française) n'est pas informée des contrôles de la Commission. Suite à des entretiens récents avec le SGCI, elle devrait l'être désormais, mais, en tout état de cause, les autorités françaises ne sont informées des missions de la Commission que quand elles sont imminentes (sous trois semaines ou un mois, en général, parfois moins) et leur « point de chute » est notifié encore plus tard.

La Cour et la Cour des comptes européenne échangent désormais, en début d'année, leurs programmes respectifs, chacune en ce qui peut intéresser l'autre. Mais, dans chacune des deux institutions, l'exécution du programme est soumise à une série d'aléas, et les calendriers ne se précisent que progressivement. Dans ces conditions, il est difficile de faire coïncider les contrôles sur place des deux institutions, d'autant que leurs procédures ne sont pas identiques parce que leurs buts ne le sont pas. Alors que la Cour, notamment pour la garantie agricole, a une vision organique (elle contrôle les activités nationales aussi bien qu'européennes des organismes payeurs), la Cour européenne a une vision procédurale et strictement européenne. En outre, comme pour la Commission, le principe des contrôles de la Cour européenne est annoncé à l'avance, mais leur date exacte et leur point de chute n'est notifié qu'avec un préavis de trois semaines environ. Tout cela fait que l'harmonisation des opérations des deux institutions supérieures de contrôle, sans être absolument impossible, ne peut résulter que de la réunion d'une série de conditions qui, en pratique, la rend très difficile.

La Cour est parfaitement consciente des inconvénients que tout ceci peut entraîner pour les administrations visitées. Aussi s'efforce-t-elle de situer ses contrôles dans les périodes où, généralement, on voit peu les institutions communautaires en raison de leurs rythmes propres.

QUESTION 4

Recenser les prélèvements opérés par l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement des différents impôts ou taxes auxquels de tels prélèvements s'appliquent.

Indiquer l'évolution de leurs produits et préciser les problèmes que posent de tels prélèvements.

Réponse

Le prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement des impôt et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes se sont élevés à près de 18,4 milliards de francs en 1998, au lieu de 16,9 en 1997.

	1995	1996	1997	1998
En milliards de francs	14,815	15,802	16,893	18,383
Variation en %		6,7	6,9	8,8

La recette est composée par deux types de prélèvements recouverts par différents réseaux.

1 - Les frais d'assiette et de recouvrement relatifs aux quatre principaux impôts locaux.

Le tableau suivant retrace,

- en première colonne, les différentes taxes donnant lieu à des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement ;

- en deuxième colonne, le pourcentage appliqué pour calculer ces frais d'assiette et de recouvrement ;

- en troisième colonne, les articles du code général des impôts corrélatifs.

Taxes donnant lieu à des prélèvements pour frais	%	Articles du CGI
Taxe d'habitation	4,4	1641-II
Taxe foncière sur les propriétés bâties	4,4	1641-II
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	4,4	1641-II
Taxe professionnelle	4,4	1641-II

Les produits de ces différents prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement sont enregistrés en recettes non fiscale sur la spécification comptable de la ligne 309.11.

Depuis 1994, les recettes corrélatives ont évolué comme suit, en millions de francs et en pourcentage.

En millions de francs	1994	1995	1996	1997	1998
Total en millions de francs	12.723	13.399	14.351	15.045	15.669
Total variation en pourcentage		5,3 %	7,1 %	4,8 %	4,1 %
dont : taxe habitation	2.539	2.668	2.856	2.978	3.095
taxe foncière sur les propriétés bâties	3.510	3.780	4.104	4.326	4.543
taxe sur les propriétés non bâties	339	319	300	304	306
taxe professionnelle	6.335	6.632	7.091	7.437	7.725

Ainsi que la Cour l'a déjà relevé, les frais d'assiette et de recouvrement s'imputent en supplément du produit de la taxe et n'affectent pas le produit versé aux collectivités territoriales.

2 - Les autres prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement

De nombreuses autres taxes donnent lieu à des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement.

Le tableau suivant retrace, en première colonne, les taxes concernées, en seconde colonne, les pourcentages appliqués pour calculer les frais

d'assiette, et en troisième colonne, les articles du code général des impôts corrélatifs.

Taxes donnant lieu à des prélèvements pour frais	%¹	Articles du CGI
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,4	1641-II et 1520
Taxe de balayage et de curage	4,4	1641-II
Cotisation de 0,70 % incluse dans les taux de la TVA au profit du BAPSA, (budget annexe des prestations sociales agricoles)	4,4	1641-II et 1609 septdecies
Taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie	5,4	1641-II
Taxe pour frais de chambre de métiers	5,4	1641-II
Taxe pour frais de chambre d'agriculture	4,4	1641-II
Redevance départementale et communale des mines	4,4	1587 et 1519
Taxe locale d'équipement	4	1647-1 et 1585-A
Taxe parafiscale d'intérêt économique ou social ²	4	1647-I et 1635 ter
Taxe parafiscale d'intérêt économique ou social ³	5	annexe II art. 338
Taxe parafiscale sur les céréales et le riz pour le FNDA ⁴	3	an. II art. 363 FA
Taxe parafiscale de stockage des céréales	3	an II art. 363 Y
Taxe parafiscale pour l'ONIC, l'ITCF ⁵ , etc	3	an. II art. 363 AD
Taxe parafiscale sur la publicité (pour la radiophonie)	2,5	an. II art. 365
Taxe sur la valeur ajoutée des services de télévision	1,5	1647VII, 302 bis KB
Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière	2,5	1647 Va, 1594 A
Taxe différentielle sur les véhicules à moteur	3	1647 Vb, 1599 I
Taxe sur les KWH des ouvrages hydroélectriques	1	1647 VI, 302 bis ZA
Imposition forfaitaire sur les pylônes	4,4	1519 A
Taxe sur la km parcourus sur autoroutes concédées	1	1647 VI, 302 bis ZB
Contribution sur les produits sanguins pur le FOTS ⁶	2,5	1647 IV, 1609 tervecies
CSG, CRDS, prélèvement social	0,5	1647 III, L 154 - 1, 2 SS

¹ L'article 1641-II est ainsi rédigé : « Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat perçoit 5,4 % du montant des taxes visées... Ce taux est réduit à 4,4 % pour les impositions perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements ». Sachant que, précisément, la grande masse des recouvrements intéresse ici les collectivités locales, c'est le taux de 4,4 % qui figure généralement dans ce tableau.

² L'article 1635 ter vise les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat.

³ L'annexe II article 338 vise les frais sur tous les recouvrements de taxes parafiscales opérés par les administrations de l'Etat.

⁴ FNDA : fonds national de développement agricole.

⁵ ONIC : office national interprofessionnel des céréales ;
ITCF : Institut technique des céréales et des fourrages.

⁶ FOTS : fonds d'orientation de la transfusion sanguine.

Quelques précisions peuvent être apportées s'agissant des frais d'assiette et de recouvrement sur les cotisations perçues au profit des organismes de sécurité sociale :

- contribution sociale généralisée (CSG),
- contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS),
- prélèvement social de 1 % jusqu'en 1997, de 2 % depuis 1998.

Il s'agit des contributions sociales sur les revenus du patrimoine calculées sur une assiette intégrée aux déclarations de revenus (capitaux mobiliers, revenus fonciers) et perçues par voie de rôle. Celle-ci figuraient sur la ligne 309.11 jusqu'en 1997 inclus et figurent depuis 1998 sur la ligne 309.01.

Les frais d'assiette et de recouvrement (0,5 %) et ceux de dégrèvement et de non valeur (3,6 %) s'élèvent à 4,1 % depuis 1998¹. Les 29,86 milliards de francs de prélèvement sociaux, ainsi recouverts en 1998, sont réduits a posteriori de 4,1 % (soit de 1,225 milliard de francs) pour frais.

Le tableau suivant tente de cerner la part des frais d'assiette et de recouvrement au sein du total des frais supportés par les prélèvements sociaux.

En millions de francs, sur CSG, CRDS et 2 %	1994	1995	1996	1997	1998
Total des frais de dégrèvement et d'assiette	392	314	367	568	1.225
Frais de dégrèvement	344	276	322	499	1.075
Frais d'assiette	48	38	45	69	150

Enfin, s'agissant des frais d'assiette et de recouvrement relatifs à la taxe locale d'équipement, les enquêtes annuelles de la DGCP auprès des trésoreries générales permettent de réunir les données extra-comptables suivantes :

En millions de francs, sur taxe locale d'équipement	1994	1995	1996	1997	1998
Frais d'assiette	237	185	162	141	161

¹ Avant 1998, le prélèvement social de 1 % était minoré de 4,8 % pour frais de dégrèvement, de non valeur, d'assiette et de recouvrement.

3 - Les problèmes que posent de tels prélèvements

3.1. La première question que posent les prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement tient à leur caractère forfaitaire.

En effet, il n'est donné aucune justification des taux appliqués ; il est en conséquence impossible de savoir si ces derniers correspondent aux dépenses effectivement encourues.

Seules des études de coût fondées sur une comptabilité pertinente permettraient d'évaluer ces dépenses, de fixer les taux en conséquence et de donner au Parlement les informations requises.

3.2. Une deuxième question est soulevée par la qualification de recette non fiscale donnée par le Gouvernement aux prélèvements effectués au titre des frais d'assiette et de recouvrement relatifs aux impôts locaux.

Le rapport de la cour sur l'évolution des lois de finances pour 1998¹ souligne à nouveau que, pesant directement sur les contribuables puisque s'ajoutant au montant des impositions perçues par les collectivités locales, ces prélèvements ne constituent pas une redevance mais ont une nature à l'évidence fiscale et devraient être comptabilisés comme les recettes fiscales.

3.3. Enfin, le grand nombre de prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement rend leur recensement difficile.

La ventilation du montant des frais d'assiette et de recouvrement est d'ailleurs mal connue. La nomenclature comptable de la ligne 309 correspond davantage à la répartition par réseau de collecte (services du trésor, des impôts, des douanes) plutôt qu'à la nature des taxes. La décomposition de la ligne est la suivante :

- 309.01 produits compris dans les rôles d'impôts sur le revenu (CSG, CRDS),
- 309.11 produits compris dans les rôles d'impôts locaux
- 309.21 encaissements par les comptables du Trésor sur titres de perception
- 309.22 encaissements par les comptables du Trésor au comptant
- 309.23 encaissements par les comptables des impôts sur prises en charge
- 309.24 encaissements par les comptables des impôts au comptant
- 309.27 encaissements par les comptables des douanes au comptant.

¹ Cf. *Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998 - juillet 1999 - page 53.*

Par ailleurs, certains frais d'assiette et de recouvrement, centralisés par la direction générale des impôts, ne figurent pas sur la ligne 309, mais sur les lignes 329 « recettes diverses des comptables des impôts » (192 millions de francs en 1998) et 335.14 « produits recouverts par les comptables des impôts » (63 millions de francs) ; ceci relativement, par exemple, aux taxes liées aux ouvrages hydroélectriques ou concessions d'autoroutes, aux assurances construction ou calamités agricole (ligne 329, codes Y 290 et 2790 de la DGI), et aux droits additionnels d'enregistrement (ligne 335, code Y 400).

QUESTION 5

La Cour relève que la nature des dépenses de certains comptes spéciaux du Trésor ne permet pas de constater un partage clair entre les financements ainsi pris en charge et ceux relevant du budget général. Elle souligne ainsi que le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) ne représente qu'une fraction des dépenses d'investissement pour les transports et finance trop souvent des opérations similaires, voire identiques, à celles du budget général.

Quels sont les moyens envisagés par la Cour pour aboutir à un meilleur partage ?

Réponse

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, publié en juillet 1998, la Cour avait notamment constaté (p. 217) que des opérations routières avaient été financées conjointement par le budget général et le compte d'affectation spéciale « Fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables » (FITTVN). Elle relevait que : « Cette situation n'est pas satisfaisante puisqu'elle conduit à utiliser le fonds non pas comme le support dérogatoire de financement d'actions spécifiques grâce à des ressources affectées mais comme un complément du budget général. »

Dans son rapport sur l'exécution des loi de finances pour l'année 1998, publié en juillet 1999, la Cour a renouvelé ses critiques, soulignant notamment que le fonds finance trop souvent des opérations similaires voire identiques à celles du budget général.

Aux termes de l'article 25 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : « Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances sont financées aux moyens de ressources particulières. ». Il est donc dans la nature des comptes d'affectation spéciale d'être réservés à certaines opérations déterminées par la loi de finances qui a créé ledit compte.

Le FITTVN a été ouvert par la loi de finances initiale pour 1995, qui a également institué deux taxes nouvelles dont le produit a été affecté au

fonds. Aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 1995 (qui renvoie à l'article 15 du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, alors en discussion), le FITTVN doit permettre d'associer des ressources nouvelles provenant de la production d'électricité et des concessions autoroutières à la réalisation de certaines infrastructures fluviales, ferroviaires, de transport combiné et de routes.

La Cour a relevé que certaines opérations imputées au FITTVN sont difficilement compatibles avec l'objet du compte spécial tel qu'il ressort de la nomenclature des dépenses définie par la loi de finances qui l'a créé (article 47).

Il en est ainsi :

- des dépenses de superstructures (exemple : matériel ferroviaire de type TER),

- de dépenses de renouvellement et d'entretien (exemple : réhabilitation du réseau routier national),

- des dépenses de sécurité pour tous les modes de transport (exemple : passages à niveaux),

- la majorité des dépenses destinées aux voies navigables (alors que les interventions du fonds devraient être limitées, selon le texte fondateur, aux investissements sur les voies navigables figurant au schéma directeur national concerné).

Plusieurs mesures pourraient être envisagés :

1 - En ce qui concerne la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale :

Une mise à jour devrait avoir lieu, notamment pour :

- les routes. L'article 47 de la loi de finances pour 1995 dispose que sont imputées en dépenses du FITTVN « les investissements routiers, **particulièrement pour le désenclavement des zones d'accès difficile** ». En l'absence de clarification poussée plus avant, on constate que les routes peuvent être financées aussi bien sur le budget général que sur le FITTVN.

- le transport combiné. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire n° 99-533 du 25 juin 1999 a modifié l'article 4 de la loi d'orientation des transports intérieurs : « ... à cet effet, des dotations du Fonds d'intervention [sic] pour les transports terrestres et les voies navigables encouragent le recours au transport combiné par des

compensations tarifaires aux opérateurs, aux termes de conventions passées entre l'Etat et les opérateurs... » or, dans l'état actuel de la nomenclature prévue par l'article 47 de la loi de finances pour 1995, ne devraient être imputées au FITTVN que les subventions d'investissement pour le développement des transports combinés.

De façon générale, une révision d'ensemble de la nomenclature des dépenses autorisées sur le FITTVN serait souhaitable, pour mieux définir les interventions respectives du Fonds et du budget général et respecter le principe de spécialité édicté par l'article 7 de la loi organique.

2 - En ce qui concerne la gestion :

Quels que soient les progrès qui pourraient être faits en matière de nomenclature des dépenses, il convient d'éviter les situations de cofinancement des grands aménagements (A 75, A20, RN 7, Réseau Centre Europe Atlantique notamment) par le budget général et le FITTVN et le fractionnement de certaines opérations routières qui peut aller, dans l'état actuel des pratiques, jusqu'à l'imputation des dépenses d'un même marché alternativement sur le budget général et sur le compte spécial, en fonction des crédits disponibles.

A cet égard, la Cour rappelle que l'article 25 de la loi organique permet qu'une subvention du budget général complète les ressources du compte d'affectation spéciale dans la limite de 20 % du total des prévisions de dépenses dudit compte.

Il demeure que l'éclatement des moyens financiers entre plusieurs sections budgétaires du budget général et deux comptes d'affectation spéciale, le FITTVN et le FARIF -certes supprimé en projet de loi de finances pour 2000- auxquels s'ajoutent les dotations en capital versées à Réseau Ferré de France, rend difficile une vision d'ensemble des moyens consacrés aux investissements de l'Etat dans les transports terrestres.

Le cas du FITTVN est particulièrement illustratif de pratique créant une confusion entre les opérations du budget général et celles qui relèvent des comptes spéciaux du Trésor. De telles pratiques, dont la réponse à la question n° 6 sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24 fournit d'autres exemples, conduisent à appliquer les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dans un sens non conforme à leur objectif.

QUESTION 6

La Cour émet plusieurs observations critiques sur la qualité des écritures comptables relatives au compte d'affectation n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

Peut-elle faire une synthèse et préciser les règles que l'enregistrement des recettes venant des cessions de titres publics et des dotations aux entreprises publiques devraient respecter compte tenu des différents problèmes juridiques que pose le contour des opérations concernant le secteur public ?

Réponse

Dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998 la Cour a formulé plusieurs observations sur la gestion et les écritures comptables relatives au compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

Avant de faire une synthèse de ces remarques il est peut-être nécessaire de rappeler, sans être cependant exhaustif, quelques principes juridiques qui régissent ce compte d'affectation spéciale.

1. LES REGLES

Le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » a été créé afin de devenir le compte unique enregistrant les recettes de cessions de titres.

Au moins trois ensembles de règles régissent ce compte d'affectation parmi lesquelles on peut citer notamment l'ordonnance de 1959, les textes ayant créé le compte n° 902-24 et ceux relatifs aux privatisations.

1.1. L'ordonnance de 1959

Les règles concernant les comptes spéciaux du Trésor sont définies dans les articles 18 à 29.

L'article 18 précise *« qu'il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général.*

Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets

annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe. [...] ».

L'article 24 indique que « sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 25 à 29, les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général [...] ».

Enfin l'article 25 prévoit que « les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières. Une subvention inscrite au budget général de l'Etat ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle et au plus égale à 20 % du total des prévisions des dépenses [...] ».

Ainsi, en dehors des règles particulières, les comptes d'affectation spéciale doivent respecter les principes du droit budgétaire et financier définis notamment par l'ordonnance de 1959 pour ce qui concerne le budget général.

1.2. Les principes particuliers régissant le compte n° 902-24

La simplification de la transcription budgétaire des opérations de privatisation a été finalisée dans le cadre de la loi de finances pour 1997.

L'article 62 de la loi de finances initiale a supprimé le compte n° 902-27 qui avait été créé par l'article 16 de la loi de finances rectificative pour 1995 pour individualiser les produits de privatisation affectés au désendettement de l'Etat, considéré comme un objectif prioritaire.

De surcroît, l'article 72 de la loi de finances a supprimé le compte de commerce n° 904-09 consacré à la gestion des titres du secteur public. Véritable livre comptable par lequel transitaient toutes les dotations en capital et avances d'actionnaires, il recevait le produit des ventes de titres y compris des versements du compte n° 902-24 prélevés sur ressources de privatisation.

Ces circuits de paiement donnaient lieu à des écritures complexes entre les comptes qui se traduisaient par des doubles comptabilisations et enlevaient tout caractère significatif aux montants globaux imputés sur comptes spéciaux.

L'article 71 de la loi de finances pour 1997 précise que le compte n° 902-24 retrace « en recettes, le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés,... ».

Ainsi la simplification opérée en 1997 fusionne les trois comptes en un compte unique, le compte n° 902-24 qui devrait retracer toutes les opérations sur titres, qu'il s'agisse de privatisation ou de « respiration » du

secteur public. En conséquence, la liste des recettes et des dépenses susceptibles d'être imputées sur le compte n° 902-24 a été modifiée et comporte les lignes suivantes :

- trois lignes de recettes :
 - produits d'opérations comportant la cession au secteur privé d'une participation (privatisation),
 - les produits de toutes les autres cessions,
 - les versements du budget général ;
- six chapitres de dépenses :
 - dotations en capital, avances et autres apports,
 - achats de titres, de parts de société,
 - dépenses afférentes aux ventes de titres,
 - versement à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP),
 - versement au fonds de soutien des rentes (FSR),
 - reversement au budget général.

Il ne fait pas de doute que la volonté du législateur et du gouvernement était de faire de ce compte l'instrument unique pour l'enregistrement des cessions de titres et des dotations en capital des entreprises publiques.

Les simplifications opérées devaient contribuer à une plus grande lisibilité de la transcription budgétaire des opérations de privatisation et assurer une stabilité des nomenclatures à travers ce compte.

Les remarques de la Cour portent d'ailleurs en grande partie sur le non-respect des principes de ce compte d'affectation spéciale qui constituaient une réponse aux critiques relatives à l'instabilité des méthodes et la complexité des écritures comptables.

1.3. Les textes relatifs aux entreprises publiques et aux privatisations

Diverses dispositions régissent les entreprises publiques qu'il s'agisse de textes généraux applicables à toutes les entreprises ou de mesures particulières régissant un secteur d'activité. Il est cependant utile dans le cadre de cette question de rappeler ceux relatifs aux privatisations.

- La loi du 2 juillet 1986 a autorisé le gouvernement à céder au secteur privé la propriété des participations majoritaires que l'Etat détenait directement ou indirectement dans 65 entreprises. Saisi d'un recours, le Conseil constitutionnel l'a déclaré conforme à la Constitution (décision du 25-26 juin 1986) mais a assorti son arrêt de deux réserves d'application sur l'évaluation des entreprises publiques privatisées et la délivrance de l'autorisation administrative.

- La loi du 6 août 1986 complétée par les décrets n° 86-1140 et n° 86-1141 du 24 octobre 1986 traite de la réalisation des privatisations, de la commission de privatisation, des modes d'évaluation, des procédures de mises sur le marché et des conditions de transfert de propriété.

- La loi du 19 juillet 1993 s'inscrit dans celles de 1986 qu'elle reprend et modifie en confirmant les orientations et en actualisant la liste des entreprises privatisables mais ne précise aucun rythme ou échéancier pour les opérations à mener.

2. SYNTHESSES DES PRINCIPALES CRITIQUES FORMULEES PAR LA COUR AU REGARD DES REGLES APPLICABLES

2.1. Les recettes

La Cour a formulé une critique importante sur la partie des recettes de ce compte. Il s'agissait en particulier du produit de la cession du GAN, du CIC et de l'UIC-UIS qui n'a pas été inscrit au compte d'affectation spéciale n° 902-24.

La Cour a constaté qu'il y a eu vente par l'Etat de titres de propriété comme l'attestent les procédures suivies qui font référence aux lois de privatisations de 1986 et 1993, aux décrets d'application et aux arrêtés. Conformément aux textes instituant le compte n° 902-24, celui-ci aurait dû être crédité du montant de la cession une fois menées les opérations de désintéressement des actionnaires minoritaires.

L'ensemble des opérations a généré des recettes d'un montant de 34.456 millions encaissé par GAN SC qui a procédé à des opérations de dépenses d'un montant de 8.809 millions pour payer la quote-part de la vente du CIC revenant aux différentes filiales (5.001 millions), pour le remboursement de prêts (3.400 millions) et pour régler les frais de privatisation (408 millions), pour le remboursement de prêts (3.400 millions) et pour régler les frais de privatisation (408 millions). Le solde s'établit donc à 25.647 millions.

A l'issue de ces opérations l'Etat a décidé de procéder au rachat des actions de GAN SC détenues par les minoritaires un montant de 4.459 millions

imputé sur les dépenses du compte n° 902-24. Dès que cette opération a été finalisée, l'Etat est devenu actionnaire à 100 % de GAN SC.

Dès que cette opération de rachat de titres a été réalisée, l'Etat se trouvant l'actionnaire unique de GAN SC, aurait dû percevoir le produit des cessions et inscrire les recettes correspondantes au compte n° 902-24. Au lieu de cela GAN SC a été transformé en une nouvelle société : la Société de Gestion de Garanties et de Participations (SGGP) qui a conservé dans ces comptes l'ensemble des recettes de privatisation. Le blocage au niveau de cette structure des produits des cessions n'était pas justifiée ; il est, en outre, critiquable au regard des principes d'unité et d'universalité.

2.2. La gestion des garanties accordées lors de la cession du GAN

La gestion des garanties accordées lors de la cession du GAN et de ses filiales présente une absence de lisibilité et la Cour a constaté que les procédures ont été fluctuantes et critiquables au plan comptable.

GAN SC a été transformé en Société de Gestion de Garanties et de Participations (SGGP) qui gère les appels en garantie accordés lors des différentes cessions et peut prendre des participations. Les statuts de la société et notamment l'article 5 ne font pas état de ce dernier objet. A ce titre la Cour estime qu'une société de premier rang disposant uniquement de fonds publics ne peut les utiliser pour prendre des participations et donc procéder à des opérations de haut de bilan sur des sociétés privées sans y être préalablement habilitée.

Par ailleurs en 1997 le Gouvernement a adopté une démarche législative pour accorder la garantie de l'Etat au titre des engagements du GAN (article 40 de la loi de finances rectificative pour 1997) pour un montant de 10.900 millions de francs. La création de la SGGP a eu pour conséquence de garantir les engagements du GAN au-delà des montants visés par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1997 et cela sans adopter de procédure législative. Engageant des fonds publics issus d'une opération de privatisation, ces garanties auraient dû être accordées selon des procédures formelles d'approbation ; l'Etat se trouve en effet directement impliqué compte tenu du contexte, de la composition du capital de la SGGP et de l'absence de réelle activité commerciale de celle-ci.

En conséquence, s'agissant de pertes et charges supportées par l'Etat, il aurait été plus conforme aux dispositions légales et réglementaires de constater ces charges dans les comptes de l'Etat et d'y enregistrer aussi les recettes de la cession des titres.

Enfin alors que les comptes de classe 8 de la comptabilité générale de l'Etat sont expressément destinés à enregistrer les engagements pris par l'Etat

au titre de la dette garantie, même la part des garanties donnée par la voie législative au titre des engagements du GAN, à hauteur de 10.900 millions de francs, n'a pas été inscrite dans les comptes de 1998. De façon aussi anormale, elle n'apparaît pas non plus dans le rapport annuel sur les opérations bénéficiant de la garantie de l'Etat adressé, fin 1998, au Parlement à l'appui du projet de loi de finances pour 1999 (rapport annuel produit en application des dispositions de l'article 54 bis de la loi de finances pour 1995).

La Cour sera attentive à cette question des inscriptions comptables lors de l'examen des comptes pour l'année 1999.

2.3. Les dépenses afférentes aux ventes de titres

Les différents modes d'imputation des dépenses liées aux cessions de titres et les contractions des recettes et dépenses ne permettent pas de dégager une vision claire du coût des privatisations.

2.3.1. L'imputation des dépenses

Les frais inhérents aux opérations de privatisations concernent les commissions bancaires, les frais juridiques et d'impression, les frais de communication et les prestations de banques-conseils.

La Cour a constaté que ces différentes dépenses sont imputées soit sur le chapitre 37-03 ou 37-05 des charges communes soit sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24.

- Sur le chapitre 37-03 des charges communes ont été imputées notamment les dépenses relatives aux prestations des banques-conseils dans la mesure où l'opération n'est pas une opération de marché, mais une opération de gré à gré ; ainsi ont été réglées sur ce chapitre, les prestations effectuées dans le cadre des opérations de privatisation suivantes : Goldman-Sachs pour le Crédit Lyonnais (2,774 millions de francs), Paribas pour l'opération du Crédit Foncier de France (3,015 millions de francs), Lazard pour l'opération de la SMC (3,618 millions de francs), le CCF pour l'opération RMC (4,824 millions de francs), Bankers Trust pour l'opération UIC (3,015 millions de francs).

Par ailleurs les commissions de succès sur les marchés payées en 1998 sur le chapitre 37-03 (opération CCF/RMC) ont représenté 2,5 millions de francs (HT) à la suite de la cession du total des 83,3 % du capital de RMC détenus par la SOFIRAD.

Enfin il convient d'indiquer qu'en 1998, contrairement à certaines années passées, aucune dépense concernant des études d'opinion, préalablement à des opérations de privatisation, n'a été imputée sur le

chapitre 37-03 du budget des charges communes ; de même, aucune dépense afférente aux ventes de titres n'a été imputée sur le chapitre 37-05 du budget des charges communes.

- Les dépenses imputées sur le chapitre 3 du compte n° 902-24, correspondent aux opérations de marché. On trouve notamment les dépenses liées à l'ouverture de capital de France Telecom qui se sont élevées à 1.174,6 millions de francs et les frais liés à la privatisation de la CNP qui se sont élevés à 165,5 millions de francs.

2.3.2 Contraction entre recettes et dépenses

La Cour a aussi critiqué le fait que le compte n° 902-24 et le chapitre 37-03 ne donnent en fait que des indications partielles sur les frais afférents aux privatisations. Pour avoir une vue complète il faudrait ajouter à cela les effets des conventions de partage de frais avec les entreprises privatisées et les contractions entre recettes et dépenses ; ainsi la Cour a constaté que dans le cadre de la cession du GAN, les frais de privatisation avaient directement été prélevés sur les recettes pour un montant évalué à 408 millions de francs. Cette méthode a d'ailleurs pour conséquence de reporter une partie des charges de cession sur l'entreprises concernée par la privatisation. Par ailleurs la SGGP engage tous les jours des frais de fonctionnement qui constituent une contraction puisqu'ils sont directement prélevés sur la recette des cessions de titres ou les intérêts générés.

Il ressort donc de ces éléments que du fait de la présentation actuellement retenue il est très difficile de répondre à cette simple question : quel est le montant total et par opération des frais afférents aux privatisations et cessions de titres ?

La Cour estime que le compte n° 902-24 aurait dû permettre de répondre à cette question mais que les modes de gestion des frais et la contraction entre recettes et dépenses ont contribué à rendre opaque l'ensemble des opérations.

2.4. Les dotations en faveur des entreprises

La nature de certaines dépenses ne permet pas de constater un partage clair entre les financements pris en charge par un compte spécial du Trésor et ceux relevant du budget général. Ces pratiques qui ont été déjà relevées dans le passé rendent opaques les interventions de l'Etat et montrent que la frontière entre budget général et comptes spéciaux du Trésor n'est pas suffisamment respectée. Trois remarques peuvent être faites sur ce sujet :

2.4.1. Les apports à certaines entreprises

Deux fonds ont été créés à la CDC. Le premier est doté d'une somme de 300 millions qui représente la première tranche de l'apport prévu de 600 millions destiné à abonder les fonds de capital-risque. Le second fonds a reçu une somme de 250 millions sur 500 millions prévus afin d'accorder aux collectivités locales des prêts pour financer l'équipement informatique, les travaux de câblage et de mise en réseau interne dans les établissements scolaires.

La notion d'apport a été détournée de son objet. La Cour estime qu'il ne s'agit pas ici d'un apport d'actionnaire dans le cadre du développement d'un établissement et que cette opération ne relève pas d'un compte d'affectation spéciale, tel que la loi organique le définit.

2.4.2. Le financement de fonds de garantie

Les fonds de garantie de la SOFARIS ont été dotés, en 1998, de 500 millions, en deux versements, à partir du compte n° 902-24 qui ont été classées improprement comme des apports en capital.

Ces fonds de garantie auraient été plus normalement financés par le budget des charges communes qui comprend une ligne à cet effet. La Cour a par ailleurs constaté qu'en 1998 la SOFARIS a reçu 148 millions à partir du chapitre 44-95 du budget des charges communes « participation à divers fonds de garantie ».

Le ministère des finances s'est engagé, à partir de 1999, à financer ces fonds de garantie sur le budget général.

2.4.3. Les concours dont le caractère de dotation est ambigu

Dès 1995 et 1996 la Cour dans ses rapports sur l'exécution de la loi de finances avait relevé que les dotations en capital étaient « *destinées pour l'essentiel à couvrir des charges d'intérêts ou des pertes liées aux opérations de défaisance* ». En effet une part importante des recettes de privatisation a été consacrée au financement des structures intervenant dans la restructuration du Crédit Lyonnais (EPFR) et du Comptoir des entrepreneurs (EPRD). Les versements opérés sur ressources de privatisation sont destinés à la couverture de pertes financières.

Leur imputation a été effectuée au compte n° 902-24 et non pas au budget général en raison de la disponibilité des ressources tirées des privatisations. Certaines années des concours complémentaires ont été financés à partir du chapitre 44-95 du budget des charges communes « *Participation à divers fonds de garantie* ». Ces financements conjoints posent évidemment problème en termes d'articulation des opérations imputées sur le budget général et les comptes spéciaux du Trésor.

Lors de rapports antérieurs la Cour a relevé les conséquences de la prise en charge de dotations destinées à couvrir les pertes de l'EPRD et de l'EPFR sur les ressources de privatisation.

Ces concours sont comptabilisés au compte 26 de la comptabilité générale de l'Etat « dotations, participations et créances rattachées » ce qui a pour effet d'augmenter son solde créditeur alors que les sommes en cause ne correspondent pas à un véritable « actif » de l'Etat. L'absence de comptabilité consolidée peut rendre trompeuse l'augmentation des immobilisations, inscrites au compte 26, consécutive de ces dotations en capital qui sont destinées à couvrir des pertes et cela d'autant plus que les mouvements sur ce compte s'opèrent en général avec un décalage de deux ans.

La Cour est donc fondée à critiquer ce mode de comptabilisation non seulement en ce qu'il minore le besoin de financement de l'Etat mais en ce qu'il influence la détermination de ses « actifs ».

2.5. Qualité de l'information donnée sur les opérations de privatisations

La Cour a souligné dans ses rapports successifs la faiblesse et le caractère peu exploitable de certaines informations qui lui sont fournies. Ce constat vaut tout particulièrement pour les opérations du compte n° 902-24 et le Parlement réitère lui aussi régulièrement ses observations sur l'imprécision des données qui lui sont fournies concernant les privatisations.

QUESTION 7

La Cour met en lumière la sous-estimation chronique en loi de finances des crédits affectés à l'enseignement privé. Des deux postes les plus importants du chapitre 43-01 « Etablissements d'enseignement privés sous contrat - Rémunérations des personnels enseignants », celui des cotisations sociales et prestations sociales serait constamment sous-évalué, alors que celui des rémunérations principales est correctement évalué en loi de finances initiale depuis 1997. Peut-on justifier cette différence d'évaluation et quelles ont été les suites données aux dysfonctionnements observés par la Cour des comptes en ce domaine ?

Réponse

I - L'ensemble des crédits affectés en loi de finances initiale à l'enseignement privé, c'est-à-dire les chapitres 43-01 « Etablissement privés sous contrat - rémunérations des personnels enseignants » et 43-02 « Contribution de l'Etat au fonctionnement des établissements privés sous contrat d'association », auxquels s'ajoute jusqu'en 1998 le chapitre 43-03 « Etablissements d'enseignement privé - autres subventions » ont été depuis 1990 parfois légèrement insuffisants, parfois légèrement excédentaires. Pour ce qui concerne les quatre dernières années, les inscriptions initiales de 1995 et de 1996 ont été supérieures, respectivement de 1,7 % et de 0,91 % aux dépenses réelles, alors que les crédits inscrits en loi de finances initiale de 1997 et 1998 se sont avérés inférieurs, respectivement, de 1,19 % et de 1,27 % aux dépenses constatées enfin d'exercice. Le tableau de synthèse qui est joint à cette note montre l'évolution de ces trois chapitres depuis 1990.

II - En ce qui concerne les différents chapitres, et notamment les deux principaux, le 43-01 et le 43-02, la situation est assez contrastée.

Pour le chapitre 43-01, les dotations initiales ont en effet été supérieures aux dépenses constatées dans une proportion d'environ 2 % pendant les années 1994 à 1996, soit 450 à 550 millions de francs, puis légèrement inférieures à 0,52 et 0,85 % en 1997 et 1998, soit 160 et 271 millions de francs (cf. tableau de synthèse).

La dotation initiale tient nécessairement compte du fait qu'existent des reports dont bénéficie le chapitre. Ainsi, en 1997, le total de la dotation initiale et des reports couvrait les dépenses constatées. En 1998, cet ajout s'est

avéré insuffisant de 32 millions de francs, soit moins de 0,1 % de la dépense du chapitre.

Le chapitre 43-01 peut aussi faire l'objet de mesures d'ajustement pendant l'exercice, soit négatives par décret de virement (en 1996 et 1997), notamment au profit du chapitre 43-02, soit positives par décret d'avance et en loi de finances rectificative (en 1997 et 1998).

La sous-évaluation de la loi de finances initiale et comparativement beaucoup plus importante sur le chapitre 43-02 : elle atteint encore 200 millions de francs en 1998, soit 3,9 % de la dotation initiale du chapitre.

III - La répartition des dotations initiales du chapitre 43-01 telle qu'elle est indiquée au « vert » et celle des dépenses constatées en fin d'exercice appelle effectivement quelques commentaires.

Il apparaît que la dotation inscrite pour l'ensemble des rémunérations principales dans les paragraphes 10 est généralement supérieure aux dépenses effectuées sur ces mêmes paragraphes. La différence a toutefois tendance à se réduire : de 1,6 milliard, soit 8,5 % de la dotation initiale en 1995 et 1996, elle est passée à 150 millions de francs en 1998, soit 0,8 %.

En revanche, les inscriptions sur les paragraphes relatifs aux prestations et cotisations sociales sont très généralement inférieures aux dépenses constatées : de 719 millions de francs en 1995, soit 9,9 % de la dotation initiale, l'écart a été quelque peu réduit mais atteignait encore 558 millions de francs en 1998, soit 6,5 % de la dotation initiale. Les équilibres sont opérés en gestion au niveau du chapitre.

Il convient de noter que les chapitres correspondant pour l'enseignement public, c'est-à-dire les chapitres 33-90 « Cotisations sociales » et 33-91 « Prestations sociales versées par l'Etat » du budget de l'éducation nationale, section enseignement scolaire, connaissent une situation de même type. Si l'on soustrait des dotations et des dépenses de ces chapitres le montant du transfert des charges communes pour les cotisations d'assurance maladie des agents titulaires de la métropole, l'écart entre le budget voté et les dépenses était négatif, de 8,03 % en 1997 et de 6,02 % en 1998.

En ce qui concerne le chapitre 43-01, le projet de loi de finances pur l'année 2000 prend en compte cette situation. En effet, il comporte, pour une mesure globale d'ajustement du chapitre de plus de 1 milliard de francs, une mention particulière pour un ajustement à hauteur de 428 millions de francs au titre des cotisations sociales et du régime de retraite des enseignants du privé.

**Ministère de l'Education nationale, de la recherche et de la technologie - Section enseignement scolaire -
Enseignement privé sous contrat
Chapitre 43-01 : Rémunérations des personnels enseignants
Chapitre 43-02 : Contribution de l'Etat au fonctionnement des établissements privés sous contrat d'association
Chapitre 43-03 : Etablissements d'enseignement privés - Autres subventions**

Budget voté

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Evol. 98/90
43-01	21.339.277.636	23.073.045.052	24.379.456.776	26.558.167.985	28.115.416.615	29.697.274.220	30.915.409.630	31.109.505.276	32.012.006.860	50,01 %
43-02	3.497.205.710	3.709.249.474	3.911.769.100	4.129.678.561	4.297.069.183	4.581.894.691	4.641.956.429	4.630.774.579	5.143.916.369	47,09 %
43-03 (1)	269.411.562	315.558.349	327.763.818	359.853.260	350.852.953	351.380.795	321.150.126	311.940.126	0	
Total	25.105.894.908	27.097.852.875	28.618.989.694	31.047.699.806	32.763.338.751	34.630.549.706	35.878.516.185	36.052.219.981	37.155.923.229	48,00 %

Dotation au 31/12

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Evol. 98/90
43-01	21.585.094.125	23.073.045.052	24.975.258.808	26.769.167.985	27.639.861.010	29.115.023.381	30.541.504.207	31.395.673.248	32.306.637.796	49,67 %
43-02	3.501.528.309	4.070.249.474	4.568.649.100	4.429.678.561	4.732.719.183	4.696.919.691	4.911.956.429	5.052.774.579	5.410.264.334	54,51 %
43-03 (1)	274.925.443	305.558.349	332.410.669	349.128.285	346.145.178	341.131.166	314.116.055	298.081.382	0	
Total	25.361.547.877	27.448.852.875	29.876.318.577	31.547.974.831	32.718.725.371	34.153.074.238	35.767.576.691	36.746.529.209	37.716.902.130	48,72 %

Ecart dot/LFI 1,02 % 1,30 % 4,39 % 1,61 % - 0,14 % - 1,38 % - 0,31 % 1,93 % 1,51 %

Dépenses nettes

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Evol. 98/90
43-01	21.269.900.179	22.710.840.600	24.390.247.717	26.407.117.249	27.558.961.355	29.035.071.932	30.350.833.624	31.269.992.311	32.283.355.707	51,78 %
43-02	3.497.690.766	3.677.038.916	4.553.671.265	4.414.627.647	4.574.650.212	4.666.637.464	4.889.453.801	4.913.201.763	5.344.054.156	52,79 %
43-03 (1)	265.502.642	299.445.526	327.930.644	344.083.300	343.694.639	339.783.905	310.544.951	296.933.655	0	
Total	25.033.093.587	26.687.325.042	29.271.849.626	31.165.828.196	32.477.306.206	34.041.493.301	35.550.832.376	36.480.127.729	37.627.409.863	50,31 %

Ecart dep/LFI - 0,29 % - 1,51 % 2,28 % 0,38 % - 0,87 % - 1,70 % - 0,91 % 1,19 % 1,27 %

(1) Regroupement au 43-02 en 1998

QUESTION 8

La Cour des comptes relève que le budget de l'emploi a connu des ouvertures de crédits par décret d'avances chaque année depuis 1994, sauf en 1995. Ces ouvertures étaient destinées, soit à financer des dispositifs nouveaux, le programme en faveur de l'emploi des jeunes notamment, soit à assurer l'ajustement des crédits.

Quelle appréciation la Cour des comptes porte-t-elle sur ces fréquentes adaptations du budget de l'emploi ? Ne nuisent-elles pas à la lisibilité de ce budget ? Est-il par ailleurs possible de récapituler le financement des emplois-jeunes, qu'il soit assuré par le budget de l'emploi ou par d'autres sections budgétaires ?

Réponse

I - Décrets d'avance

Sur les neuf décrets d'avance pris au cours des années 1994 à 1998, le budget de l'emploi, y compris le chapitre 44-75 « mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi » du budget des charges communes, a été affecté par cinq d'entre eux du fait d'ouvertures de crédits, d'un montant total de 7,8 milliards de francs ou d'annulations associées à ces décrets qui se sont élevées à 2,3 milliards de francs. Le tableau figurant à la fin des développements qui suivent récapitule ces ouvertures et ces annulations.

S'agissant des ouvertures, elles peuvent être rattachées à plusieurs catégories.

Certaines d'entre elles ont eu pour objet d'ajuster les dotations des lois de finances. Relèvent de cette espèce :

- l'inscription de 500 millions de francs réalisée par le décret du 21 août 1998. Figurant dans un ensemble de 5 milliards de francs ouverts également sur d'autres budgets, elle était destinée à mettre à la disposition du ministère de l'emploi la contrepartie du prélèvement sur l'AGEFAL institué pour 1998 par l'article 75 de la loi du 2 juillet 1998 ;

- l'ouverture de 3.400 millions de francs réalisée par le décret du 26 septembre 1996, au titre des contrats emploi-solidarité ;

- l'ouverture de 1.370 millions de francs ayant le même objet par décret du 29 septembre 1994.

D'autres dotations sont été consacrées à des dispositifs nouveaux. Trois mesures ont été ainsi financées dans leur phase initiale par la procédure du décret d'avance sur la période :

- les emplois jeunes par le décret du 9 juillet 1997 (2.000 millions de francs),

- les emplois de ville par le décret du 26 septembre 1996 (200 millions de francs),

- l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) par le décret du 29 septembre 1994 (310 millions de francs sur le chapitre 44-75 du budget des charges communes).

Si la lisibilité du budget de l'emploi s'entend de la clarté de sa présentation et de l'incidence sur cette dernière des éventuelles altérations apportées par les décrets d'avance au budget voté par le Parlement, on peut considérer que ces derniers n'ont eu qu'une incidence marginale.

Les ouvertures de crédits opérées principalement sur le Titre IV¹, souvent importantes en valeur absolue puisqu'elles ont atteint un maximum de 3,6 milliards de francs dans le décret du 26 septembre 1996, doivent en effet être rapprochées de l'ensemble des crédits d'intervention figurant au budget consolidé de l'emploi, chapitre 44-75 du budget des charges communes compris, qui se sont élevés à 123,5 milliards de francs en moyenne dans les lois de finances initiales. Certes, les ajustements de dotations intervenues par décrets d'avance révèlent d'importantes sous-estimations dans la loi de finances initiale : tel est le cas de l'ajustement des crédits afférents aux contrats emploi-solidarité intervenu en 1994 et 1996 ; mais les crédits relatifs à des mesures nouvelles ont correspondu en règle générale à des dispositifs nettement individualisés et qui ont revêtu un certain caractère de publicité.

Dans certains cas, il est à noter que les chapitres ou articles² sur lesquels des dotations ont été ouvertes par décret d'avance ont laissé apparaître des crédits non utilisés en fin de gestion importants et qui ont donné lieu à reports. Ainsi le chapitre 44-01 du budget de l'emploi destiné aux emplois jeunes, créé et doté de 2 milliards de francs par décret d'avance en juillet

¹ A l'exception de 20 millions de francs ouverts par le décret du 29 septembre 1994 pour financer la campagne de communication liée au chèque service.

² Tels qu'ils sont retracés dans les écritures du contrôle financier.

1997, a enregistré, après répartition vers d'autres budgets, 165 millions de francs de dépenses pour 1.292 millions de francs de crédits ouverts. En 1996, sur l'article 33 « Emplois de ville » du chapitre 44-74 doté par décret du 26 septembre de 200 millions de francs auxquels se sont ajoutés 73 millions de francs par mouvement interne au chapitre, 139,4 millions de francs de dépenses ont été ordonnancés.

S'agissant des annulations qui ont accompagné certains décrets d'avance, elles ont été dans l'ensemble relativement faibles eu égard aux crédits initiaux des chapitres concernés. Il faut toutefois relever l'annulation de 1.304 millions de francs, la plus importante enregistrée au cours de la période 1994-1998, associée au décret du 9 juillet 1997 et pratiquée sur le chapitre 44-78 « Exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle ». Elle s'est appliquée à l'article 70 « Contrats initiative-emploi » destiné, avec l'article 14 du chapitre 44-74 « Fonds national de l'emploi », à financer un dispositif dont la surdotation a constitué, ainsi que la Cour l'a relevé dans sa monographie sur le budget de l'emploi, l'une des marges de manoeuvre de la gestion budgétaire sur la période.

Dans les faits, la lisibilité du budget de l'emploi, comme la Cour l'a fait observer dans la monographie précitée, a eu moins à souffrir des décrets d'avance que de la structure même de ce budget. Le regroupement des interventions sur quelques chapitres très importants de dispositifs de contenu et de finalité divers, le fractionnement des dépenses afférentes à certains d'entre eux entre plusieurs chapitres selon la nature des dépenses, les modifications de nomenclature intervenues, le partage des crédits entre plusieurs budgets (charges communes et budget de l'emploi au cours de la période), la réalisation éventuelle de la dépense par plusieurs ministères (emploi jeunes), la gestion matérielle de certaines dépenses par des organismes tiers alimentés en trésorerie par le budget de l'emploi auquel échappe la dépense finale, rendent difficile la connaissance de la politique de l'emploi et de son coût budgétaire à partir d'une simple lecture de ce budget.

Pour remédier à ces inconvénients qui ne pourront jamais être complètement surmontés par une réorganisation de la nomenclature budgétaire, la Cour a suggéré de développer la présentation fonctionnelle qui figure dans le fascicule budgétaire de l'emploi et de l'accompagner d'une présentation du budget exécuté dans cette nomenclature, éventuellement sur plusieurs années. Elle a également suggéré une refonte de l'annexe « jaune » relative à la formation professionnelle.

Budget de l'emploi (y compris Charges communes chapitre 44-75) - Décret d'avance 1994-1998

Année	Décret	Montant total du décret (CP)	Ouvertures sur le budget de l'emploi	Chapitres	Articles	Annulations	Chapitres
1998	16.01.98	1.000.000.000	Néant			Néant	
	21.08.98	5.036.830.000	500.000.000	43-05 « Formation en alternance »	10 « Indemnité compensatrice forfaitaire versée par l'Etat au titre de l'apprentissage	2.600.000	34-94 « Statistiques et études générales »
1997	09.07.97	9.966.305.000	2.000.000.000	44-01 « Programmes en faveur de l'emploi des jeunes »	10 « Programmes en faveur de l'emploi des jeunes »	3.000.000	34-94 « Statistiques et études générales »
						4.400.000	34-97 « Communication et information »
						6.800.000	36-61 « Subventions aux organismes d'études et de recherche »
						30.000.000	36-71 « Subvention à l'ANPE »
						5.948.000	37-61 « Services déconcentrés, commissions, comités »
						133.650.000	43-03 « Fonds de la formation professionnelle »
						34.610.000	43-71 « Formation professionnelle des adultes »
						73.900.000	44-76 « Actions pour la promotion de l'emploi »
						1.304.000.000	44-78 « Exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle »
						30.500.000	66-71 « Formation professionnelle des adultes »
						3.250.000	66-72 « Agence nationale pour l'emploi et divers »
						1.630.058.000	Total

Année	Décret	Montant total du décret (CP)	Ouvertures sur le budget de l'emploi	Chapitres	Articles	Annulations	Chapitres
	17.10.97	2.870.000.000	Néant			Néant	
1996	10.04.96	6.808.000.000	Néant			Néant	
	26.09.96	10.922.380.126	3.600.000.000	44-74 « Fonds national de l'emploi »	33 « Emplois de ville » (200.000.000)	4.324.000	34-94 « Statistiques et études générales »
					35 « Contrats emplois-solidarité » (3.400.000.000)	22.090.000	34-95 « Dépenses d'information et de télématique »
						5.790.000	34-97 « Communication et information »
						14.410.000	34-98 « Administration centrale - Moyens de fonctionnement »
						5.400.000	36-61 « Subventions aux organismes de formation »
						155.840.000	36-71 « Subvention à l'ANPE »
						15.520.000	37-61 « Services déconcentrés, commissions, comités »
						5.430.000	43-71 « Formation professionnelle des adultes »
						9.980.000	57-92 « Equipements administratifs et divers »
						23.567.000	66-00 « Fonds de la formation professionnelle »
						26.369.000	66-71 « Formation professionnelle des adultes »
						9.830.000	66-72 « Agence nationale pour l'emploi et divers »
						298.550.000	Total

Année	Décret	Montant total du décret (CP)	Ouvertures sur le budget de l'emploi	Chapitres	Articles	Annulations	Chapitres
1995	31.03.95	600.000.000	Néant			Néant	
1994	30.03.94	5.026.860.000	Néant			5.000.000	37-97 « Communication et information »
						3.127.200	34-98 « Administration centrale - Moyens de fonctionnement »
						3.034.775	36-61 « Subventions aux organismes de formation, d'études et de recherche »
						3.400.000	37-61 « Services déconcentrés - Dépenses diverses »
						48.000	37-62 « Elections prud'homales »
						55.000.000	43-03 « Fonds de la formation professionnelle »
						20.000.000	43-04 « Formation professionnelle - Rémunération des stagiaires »
						41.417.075	43-71 « Formation professionnelle des adultes »
						30.736.968	44-76 « Actions pour la promotion de l'emploi »
						161.764.018	Total
	29.09.94	2.217.800.000		TRAVAIL			
			20.000.000	34-97 « Communication et information »	20 « Actions d'information et de communication - Administration centrale »	4.100.000	34-95 « Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques »
			1.370.000.000	44-74 « Fonds national de l'emploi »	35 « Contrats emploi-solidarité »	2.560.000	34-98 « Administration centrale - moyens de fonctionnement »

Année	Décret	Montant total du décret (CP)	Ouvertures sur le budget de l'emploi	Chapitres	Articles	Annulations	Chapitres
				CHARGES COMMUNES		400.000	36-61 « Subventions aux organismes de formation »
			310.000.000	44-75 « Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi »	40 « Versement de l'aide au premier emploi des jeunes »	48.000	37-62 « Elections prud'homales »
						50.000.000	43-03 « Fonds de la formation professionnelle »
						50.000.000	43-04 « Formation professionnelle - Rémunération des stagiaires »
						40.000.000	43-71 « Formation professionnelle des adultes »
						2.800.000	44-71 « Reclassement des travailleurs handicapés »
						13.000.000	44-76 « Actions pour la promotion de l'emploi »
						162.908.000	Total
	Total des ouvertures sur le budget de l'emploi		7.800.000.000		Total des annulations sur le budget de l'emploi	2.255.880.018	

II - Financement des emplois jeunes

L'Etat accorde aux employeurs de salariés relevant du dispositif des emplois jeunes une aide forfaitaire correspondant à 80 % du salaire calculé sur la base du SMIC majoré des charges sociales.

Les crédits correspondant à cette aide sont inscrits au chapitre 44-01 du budget de l'Emploi « Programme en faveur de l'emploi des jeunes ». Ils font l'objet soit d'ordonnancement directs sur ce chapitre notamment pour ce qui est des aides destinées à des employeurs autres que l'Etat, soit de répartitions vers d'autres budgets (Enseignement scolaire, Enseignement supérieur et Intérieur) pour les emplois jeunes qu'ils gèrent, que ce soit au titre d'emplois de l'Etat (Intérieur) ou d'emplois pris en charge par des établissements relevant du ministère concerné (Education nationale). Les dotations réparties peuvent être complétées par des crédits directement inscrits à ces différents budgets, notamment lorsque l'Etat assume la totalité du coût des emplois (Intérieur).

Le budget de l'Outremer fait toutefois exception à ce dispositif et prend en charge pour leur totalité les aides à des organismes tiers sauf pour ce qui concerne les interventions de l'Education nationale et de l'Intérieur dans les territoires relevant de sa compétence.

Il n'existe pas aujourd'hui de suivi d'ensemble permanent, exhaustif et fiable des emplois jeunes sur le plan budgétaire et comptable.

S'agissant des ordonnancements et des mouvements opérés sur le chapitre 44-01, la Cour est en possession des données retracées dans les tableaux qui suivent.

**Emploi et solidarité - I Emploi : Chapitre 44-01 « Programme en faveur de l'emploi des jeunes »
Situation du chapitre et dépenses 1997 et 1998**

Chapitre article	LFI	LFR + Décrets d'avance	Reports	Annulations	Mouvements Internes	Fonds de concours	Répartitions	Transferts	Virements	Crédits ouverts	Dépenses
1997											
4401-10		2.000.000.000	0	0	0	0	-707.810.000	0	0	1.292.190.000	165.000.000
1998											
4401-10	8.050.200.000	0	1.127.190.000	0	-3.016.591.298	0	-3.943.000.000	0	- 50.000	2.217.748.702	0
4401.20		0	0	0	3.016.591.298	0	0	0	0	3.016.591.298	2.773.244.422
4401 total	8.050.200.000	0	1.127.190.000	0	0	0	-3.943.000.000	0	- 50.000	5.234.340.000	2.773.244.422
Tot. 97-98	8.050.200.000	2.000.000.000		0	0	0	-4.650.810.000	0	- 50.000	6.526.530.000	2.938.244.422

**Emploi et solidarité - I Emploi : Chapitre 44-01 « Programme en faveur de l'emploi des jeunes »
Virements et répartitions**

1997

Mouvements	Date	Montant	Destination		Montant inscrit
			Budget	Chapitre	
Répartitions	13 octobre	- 707.810.000	Enseignement scolaire	36-70 « Etablissements scolaires. Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement »	600.000.000
			Intérieur	31-98 « Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacations »	13.190.000
			Intérieur	33-90 « Cotisations sociales. Part de l'Etat »	4.620.000
			Travail	44-74 « Fonds national de l'emploi »	90.000.000
	Total	- 707.810.000			
Virement	12 octobre	- 50.000	Emploi	Divers	797.274.085
Répartitions	9 janvier	- 1.840.000.000	Enseignement scolaire	36-71 « Etablissements scolaires - Dépenses pédagogiques »	1.740.000.000
			Enseignement scolaire	43-02 « Etablissements d'enseignement privés »	100.000.000
	25 mai	- 300.000.000	Intérieur	31-96 « Emplois de proximité »	300.000.000
	24 juin	- 1.170.000.000	Enseignement scolaire	36-71 « Etablissements scolaires - Dépenses pédagogiques »	1.129.500.000
			Enseignement scolaire	43-02 « Etablissements d'enseignement privés »	22.000.000
			Enseignement supérieur	36-11 « Enseignement supérieur et recherche »	18.500.000
	14 octobre	- 553.000.000	Enseignement scolaire	36-71 « Etablissements scolaires - Dépenses pédagogiques »	553.000.000
	27 novembre	- 80.000.000	Intérieur	31-96 « Emplois de proximité »	80.000.000
	Total mouvements	- 3.943.050.000			

Au total, sur les deux premières années de fonctionnement du dispositif, les répartitions opérées vers les budget de l'Enseignement scolaire, de l'Enseignement supérieur et de l'Intérieur ont été supérieures aux dépenses directement imputées sur le chapitre 44-01 du budget de l'emploi.

En 1997, les dépenses effectuées sur des budget autres que celui de l'Emploi n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement séparé dans la nomenclature budgétaire. En 1998, elles ont été isolées pour l'Enseignement scolaire (sur les chapitres 36-71 « Etablissements scolaires et de formation » et 43-02 « Etablissements d'enseignement privés » au niveau du paragraphe), l'Intérieur (chapitre 31-96 « Emplois de proximité. Dépenses de personnel »), l'Outre-mer (chapitre 44-03 « Fonds pour l'emploi dans les départements d'Outre-mer » au niveau de l'article). Tel n'a pas été le cas de l'Enseignement supérieur.

La Cour n'a pas, à ce stade, effectué de contrôle du dispositif des emplois jeunes. Pour chacun des budgets concernés, à l'occasion de l'examen des l'exécution des lois de finances pour 1997 et 1998, elle a toutefois réuni des informations dont l'essentiel et retracé ci-après. Elle se propose d'engager au cours des prochains mois une enquête d'ensemble sur cette opération.

Budget de l'emploi

Sur ce budget, le financement des emplois jeunes a été pour l'essentiel effectué sur le chapitre 44-01 « programme en faveur de l'emploi des jeunes », créé en 1997 par décret d'avance. Les mouvements effectués sur et à partir de ce chapitre ont été évoqués plus haut.

Les dépenses ordonnancées (165 millions de francs en 1997 et 2.773,2 millions de francs en 1998) l'ont été au profit du CNASEA gestionnaire des subventions versées à des employeurs autres que l'Etat ou des établissements d'enseignement.

Selon les indications du ministère de l'Emploi, les versements effectués au CNASEA et les dépenses payées par lui au titre d'exercice correspondant ont été les suivantes :

(en francs)

	1997	1998
Trésorerie disponible au 1/1		- 162.997.939
Versements au CNASEA	165.000.000	2.773.244.422
Dépenses effectives	2.002.061	2.798.150.386
Trésorerie disponible au 31/12	162.997.939	16.091.975 F

Les effectifs payés correspondants ont été les suivants

1997			1998		
Flux		Stock payé au 31/12*	Flux		Stock payé au 31/12*
Entrées	Sorties		Entrées	Sorties	
134	-	134	56.269	2.025	54.378

**effectifs pris en compte par le CNASEA en 1997 et 1998.*

NB. Compte tenu du décalage existant dans la prise en compte des entrées (jusqu'à un mois) et des sorties (jusqu'à 3 mois) l'effectif des postes pourvus au 31/12 est en réalité de 317 pour 1997 et 57.911 pour 1998.

En 1997, outre les répartitions en direction d'autres budget, 90 millions de francs ont été répartis en direction du chapitre 44-74 « Fonds national de l'emploi » du budget de l'Emploi au profit d'un article 22 « Accompagnement des projets dans le cadre des programmes en faveur des jeunes » créé en cours de gestion et également alimenté par mouvement interne sur le chapitre à concurrence de 900.000 F. Cet article a enregistré 26,5 millions de francs de dépenses pour 190 millions de francs de crédits ouverts. En 1998, ce même article du chapitre 44-74, chapitre dénommé « Insertion des publics en difficulté », a été doté de 196,9 millions de francs dont 64,4 par report et 132,55 millions de francs par mouvement interne au chapitre. Il a enregistré une dépense de 89,98 millions de francs.

Budget de l'Intérieur

Les adjoints de sécurité (ADS) recrutés selon la procédure des emplois jeunes par le ministère de l'Intérieur sont pris en charge, en principe, dans les conditions suivantes :

- pour la rémunération et les charges sociales, la dépense est financée à raison de 80 % sur les crédits répartis à partir du chapitre 44-01 du budget de l'emploi et de 20 % sur les dotations du budget de l'Intérieur ;

- pour le fonctionnement, la totalité des dépenses est prise en charge par celui-ci.

Selon les informations données à la Cour, les répartitions en provenance du budget de l'emploi ne revêtent pas un caractère forfaitaire et sont ajustées par le ministère de l'Intérieur en fonction des besoins estimés et des dotations disponibles.

En 1997, les dépenses de rémunération ont été imputées sur le chapitre 31-98 « Autres agents non titulaires ; rémunérations et vacations » et non isolées sur une rubrique budgétaire particulière et le chapitre 33-90 « Cotisations sociales. Part de l'Etat ». Elles ont été en revanche isolées en 1998 sur le chapitre 31-96 « Emplois de proximité », intégralement consacré aux adjoints de sécurité.

Les dépenses de fonctionnement ne sont pas, quant à elles, individualisées.

En 1997, les dépenses supportées au titre des adjoints de sécurité sur le chapitre 31-98 se seraient élevées, selon le ministère de l'Intérieur, à 5.817.117 francs pour un montant de crédits répartis à partir du chapitre 44-01 du budget de l'Emploi de 13.190.000 francs ;

Les crédits ouverts et les dépenses du chapitre 31-96 se sont établies comme suit en 1998 :

Crédits ouverts

Loi de finances initiale	117.149.367
Répartitions	380.000.000
Total crédits ouverts	497.149.367

Dépenses

Articles 10 « Salaires »	359.916.824
article 20 « Charges sociales »	94.153.112
Total dépenses	454.069.936

Les répartitions en provenance du chapitre 44-01 du budget de l'Emploi (380 millions de francs) ont représenté 76,4% des crédits et 83,7 % de la dépense.

Le nombre d'emplois en fin de mois s'est établi, selon les indications du ministère de l'Intérieur à 1.054 en décembre 1997 et 7.325 en décembre 1998.

Budgets de l'Enseignement scolaire et de l'Enseignement supérieur

1) Pour ce qui est de l'enseignement scolaire, les dépenses relatives aux aides éducateurs n'ont été individualisées qu'en 1998 dans la nomenclature budgétaire sur les chapitres 36-71 « Établissements scolaires et de formation. Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement » et 43-02 « Etablissements d'enseignement privés : contribution de l'Etat au fonctionnement et subventions de fonctionnement ».

Les dépenses se sont établies comme suit :

Chapitre 36-71 « Etablissements scolaires et de formation. Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement »

Paragraphe 36-71-31-35 « Collèges »	801.411.528
Paragraphe 36-71-32-35 « Lycées »	2.517.772.706
Paragraphe 36-71-33-35 « Lycées professionnels »	364.512.659
Paragraphe 36-71-41-35 « Etablissements municipaux et établissements à la charge de l'Etat »	0
Total 36-71	3.683.696.893

Chapitre 43-02 « Etablissements d'enseignement privés »

Paragraphe 43-02-11-40 « Collèges »	62.931.323
Paragraphe 43-02-11-40 « Lycées »	2.383.609
Paragraphe 43-02-13-40 « Lycées professionnels »	1.545.724
Paragraphe 43-02-15-40 « Ecoles »	50.004.110
Total 43-02	116.864.766

Total Enseignement scolaire 3.800.561.659

Il est à noter que les dépenses relatives aux emplois jeunes imputées sur les deux chapitres précités ont été largement financées sur des crédits extérieurs à ces chapitres. Selon les indications données à la Cour, outre les répartitions à partir du chapitre 44-01 du budget de l'Emploi (3.422,5 millions de francs à destination du 36-71 et 122 millions de francs à destination du 43-02), le chapitre 36-71 a bénéficié pour les emplois jeunes de 283,5 millions de francs par décret d'avance et 100 millions de francs par virement ; par ailleurs, le chapitre 43-02 a été doté par virement de 20 millions de francs. Au total les chapitres concernés ont fait l'objet d'ouvertures d'origine externe pour les emplois-jeunes d'un montant total de 3.948 millions de francs, supérieur à la dépense.

On doit observer que les répartitions en provenance du chapitre 44-01 (3.544,5 millions de francs) ont représenté 93,3 % de la dépense, proportion qui dépasse largement les 80 % de principe.

La dépense budgétaire doit être distinguée de la dépense finale. Des reliquats de dotations antérieurs ont pu financer les emplois jeunes dans les établissements.

2) S'agissant de l'Enseignement supérieur, les dépenses n'ont pas été isolées dans les nomenclatures. Le chapitre 36-11 « Enseignement supérieur et recherche. Subventions de fonctionnement », article 10 « Etablissements d'enseignement supérieur » a été abondé de 18,5 millions de francs par répartition à partir du chapitre 44-01 du budget de l'Emploi. Cette enveloppe était réputée représenter la part de subvention dans la rémunération de 200 emplois-jeunes à créer et pourvoir par des IUFM. Elle a été distribuée entre les académies en fonction d'une répartition prévisionnelle de ces emplois. La Cour n'a pas obtenu à ce stade de renseignements sur l'utilisation finale de ces crédits et sur les emplois effectivement créés et pourvus.

Budget de l'Outre-mer

Il ne semble pas que des emplois jeunes aient été financés sur le budget de l'Outre-mer en 1997. En 1998, un article (article 80) a été créé sur le chapitre 44-03 « Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer » et doté de 300 millions de francs par la loi de finances initiale destinés à financer 5.000 emplois. Cet article a enregistré une dépense de 212.837.145 francs, correspondant, selon les indications données à la Cour, à 3.693 emplois contre 5.000 prévus.