

Document mis  
en distribution  
le 8 juin 1999

N° 1603

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mai 1999.

**RAPPORT**

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU  
PLAN <sup>(1)</sup> SUR LE PROJET DE LOI (N° 1277) *portant règlement définitif du*  
**budget de 1997,**

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,

Député.

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

*La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :*

M. Augustin Bonrepaux, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jégou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Eric Besson, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Patrick Sève, Jean-Pierre Soisson, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

Lois de règlement.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	11
<b>I.- DES PRÉVISIONS AUX RÉSULTATS</b> .....	11
<b>A.- LE RETOUR DE LA CROISSANCE AU SECOND SEMESTRE</b> .....	11
1.- Les Etats-Unis sont demeurés le principal moteur de la croissance mondiale.....	11
2.- L'amorce d'un dynamisme retrouvé de l'économie française.....	13

B.- L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL .....	17
1.- Les grandes composantes de l'équilibre, de la prévision à l'exécution.....	17
2.- Une amélioration de 27,7 milliards de francs du solde d'exécution	20
C.- LES RESSOURCES .....	23
1.- Un rétablissement sensible des recettes fiscales nettes.....	27
2.- Une légère diminution des ressources non fiscales.....	30
3.- Des prélèvements sur recettes toujours dynamiques.....	32
4.- Des recettes des comptes spéciaux du Trésor supérieures aux prévisions initiales.....	34
D.- LES CHARGES .....	36
1.- Crédits initiaux, crédits votés et conditions générales de l'équilibre financier 36	
2.- Les dépenses constatées .....	43
	Pages
	—
<b>II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>62</b>
A.- LES MODIFICATIONS DU MONTANT DES CRÉDITS PAR DES ACTES RÉGLEMENTAIRES .....	66
1.- Caractéristiques générales .....	66
2.- La balance des reports de crédits en 1997 .....	72
3.- Les fonds de concours et recettes assimilées .....	75
4.- Les rétablissements de crédits : un mouvement tendanciel à la baisse .....	93
5.- Deux décrets d'avance permettant la mise en œuvre de la politique du nouveau Gouvernement .....	96
6.- Les annulations de crédits .....	101
7.- Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles .....	107

B.- LES REPORTS DE CRÉDITS À L'EXERCICE 1998 ET LES INTERVERSIONS D'EXERCICES .....	110
1.- Les reports de crédits à l'exercice 1998 .....	110
2.- Les interversions d'exercices .....	123
C.- LES MODIFICATIONS DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS .....	131
1.- Les répartitions de crédits globaux.....	132
2.- Les transferts de crédits.....	136
3.- Les virements de crédits .....	138
4.- Les imputations irrégulières.....	139

	Pages
	—
<b>III.- LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES DANS LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT</b> .....	141
<b>A.- LE BUDGET GÉNÉRAL</b> .....	144
1.- Les dépassements et ouvertures de crédits .....	145
2.- Les annulations de crédits .....	160
<b>B.- LES BUDGETS ANNEXES</b> .....	166
1.- Les dépassements de crédits .....	166
2.- Les annulations de crédits .....	167
<b>C.- LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR</b> .....	168
<b>DEUXIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	171
<b>I.- AUDITION</b> .....	171
<b>II.- EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	183
<i>Article premier</i> : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1997 .....	183
<i>Article 2</i> : Recettes du budget général .....	184
<i>Article 3</i> : Dépenses ordinaires civiles du budget général .....	184
<i>Article 4</i> : Dépenses civiles en capital du budget général .....	186
<i>Article 5</i> : Dépenses ordinaires militaires du budget général .....	187
<i>Article 6</i> : Dépenses militaires en capital du budget général .....	188
<i>Article 7</i> : Résultat du budget général de 1997 .....	188
<i>Article 8</i> : Résultats des budgets annexes .....	189
<i>Article 9</i> : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1998 .....	191
<i>Article 10</i> : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1997 .....	195
<i>Article 11</i> : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat .....	197
<i>Article 12</i> : Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait .....	200
<i>Article 13</i> : Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1997 .....	210

	Pages
	—
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	213
<b>ANNEXE : Réponses de la Cour des comptes aux questions posées par la Commission des finances</b> .....	223
<b>Question n° 1</b> : Globalisation des crédits et centres de responsabilité .....	227
<b>Question n° 2</b> : Effectifs budgétaires .....	233
<b>Question n° 3</b> : Les opérations de fin d'exercice .....	237
<b>Question n° 4</b> : Analyse économique et financière des comptes d'affectation spéciale.....	241
<b>Question n° 5</b> : L'exécution du budget du ministère des anciens combattants (1993-1997) .....	242
<b>Question n° 6</b> : Ressources et dépenses extra-budgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.....	247
<b>Question n° 7</b> : L'exécution du budget de l'enseignement supérieur (1994-1997) .....	251
<b>Question n° 8</b> : L'exécution du budget de la justice (1994-1997).....	254
<b>Question n° 9</b> : Financement des aides à la personne.....	268
<b>Question n° 10</b> : L'exécution du budget de la recherche (1994-1997).....	270
<b>Question n° 11</b> : Les fonds de concours du ministère de la défense .....	272

MESDAMES, MESSIEURS,

Tout comme les deux précédents projets de loi de règlement, afférents aux exercices 1995 et 1996, qui étaient marqués par des alternances politiques, le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1997 s'inscrit dans le cadre de la continuité républicaine.

Ce budget a, en effet, été préparé et partiellement exécuté par le Gouvernement de M. Alain Juppé, dont les inquiétudes sur le « bouclage » budgétaire n'ont d'ailleurs pas été sans peser dans la décision du Président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale le 21 avril 1997.

A la suite de l'alternance qui a résulté des élections législatives de mai-juin 1997, il est revenu au Gouvernement de M. Lionel Jospin d'apporter à ce budget les corrections permettant d'assurer le juste équilibre entre la réduction des déficits publics, indispensable pour permettre la qualification de la France en vue du passage de la monnaie unique européenne, et la reprise de la consommation, nécessaire pour ranimer une économie affaiblie par la ponction fiscale opérée sur les ménages en 1995-1996.

Après le creux de 1996 (+1,2%), la croissance du PIB a été, en 1997, de 2,2%, soit un montant légèrement inférieur aux 2,3% initialement prévus. Cette moyenne ne rend cependant qu'imparfaitement compte des évolutions infra-annuelles, particulièrement marquées. Ainsi, au premier semestre de 1997, le seul élément relativement dynamique était constitué par les exportations, la consommation augmentant très peu et les investissements diminuant. A compter de l'automne, c'est la demande intérieure qui a stimulé la croissance, alors même que la demande étrangère a nettement ralenti.

En favorisant la reprise de la consommation et en faisant exclusivement porter les prélèvements nécessaires, dans le cadre des mesures d'urgence, sur les bénéfices des grandes entreprises, à un moment où le taux d'autofinancement de celles-ci était élevé et les taux d'intérêt bas, la politique du nouveau Gouvernement a permis, d'une part, le redémarrage de la consommation, et, d'autre part, la reprise de l'investissement, engendrée par l'augmentation des débouchés des entreprises.

D'importantes mesures de redressement budgétaire ont, en effet, été rendues nécessaires par les dérives mises en évidence au premier semestre. Comme l'a établi le rapport sur l'état des finances publiques, remis au Premier ministre en juillet 1997 par deux magistrats de la Cour des comptes, MM. Bonnet et Nasse, l'exécution n'était pas maîtrisée. Leur estimation du déficit, après certaines mesures d'économies possibles mais restant à prendre (évaluées entre 10 et 15 milliards de francs), se situait entre 312 et 322 milliards de francs, pour une prévision initiale de 284,8 milliards de francs.

Le nouveau Gouvernement a tiré les conséquences de cette situation, et s'est donné les moyens de rapprocher le déficit réel de celui affiché en loi de finances avec, d'une part, une loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier, votée à l'automne, en vue de restaurer le

niveau prévisionnel des recettes fiscales par des majorations de l'impôt sur les sociétés.

D'autre part, un décret d'avance a permis de financer, pour 10 milliards de francs, des dépenses prioritaires et des insuffisances de crédits, en contrepartie d'un montant identique d'économies ciblées.

Les résultats définitifs ont, dans l'ensemble, été très proches des prévisions révisées associées au projet de loi de finances rectificative, lesquelles prenaient en compte les effets de cette loi.

Les dépenses nettes du budget général ont, en particulier, été maîtrisées, leur augmentation n'étant que de 0,8%, en valeur, par rapport aux résultats enregistrés en 1996, année qui avait été marquée, tout comme la précédente, par une progression de 2,8% en valeur de ces dépenses. Ce résultat est d'autant plus à souligner que le Gouvernement a pu procéder au financement de ses priorités : l'emploi et la solidarité.

Au total, le solde général d'exécution a été de 267,7 milliards de francs, traduisant une amélioration de 27,7 milliards de francs par rapport à 1996. Cet effort de maîtrise a permis de ramener le besoin de financement de l'Etat de près de 3,8% à 3,3% du PIB, contribuant ainsi à l'amélioration du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques. Ce dernier a en effet été réduit à 3% (contre 4,1% en 1996), permettant ainsi à la France de se « qualifier », dès le 1<sup>er</sup> janvier 1999, pour l'euro, en respectant les critères de convergence prévus par le traité de Maastricht.

L'objectif politique d'intégration à la zone euro, qu'on avait pu un temps croire compromis, a donc pu être atteint sans que le nouveau Gouvernement ne sacrifie ses priorités politiques.

Tel est le contexte politique et économique dans lequel nous sommes appelés à examiner le projet de loi de règlement du budget de 1997.

L'exercice est bien souvent considéré comme rituel et dépourvu de signification, d'où certaines interrogations quant à l'usage que nous, parlementaires, nous faisons actuellement de ce qui reste un instrument privilégié du contrôle du bon usage des fonds publics. C'est donc afin de lui rendre toute sa portée que le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, présidé par le Président Laurent Fabius et dont votre Rapporteur général a eu la charge d'être le rapporteur, a proposé, en janvier 1999, certaines réformes en la matière.



Il a été notamment suggéré que le projet de loi de règlement soit déposé peu de temps après la communication, par la Cour des comptes, de son rapport sur l'exécution des lois de finances qui serait présenté dès le printemps de l'année n+1. Il est indispensable pour cela que l'intégralité des comptes définitifs des ministères, nécessaires à l'établissement de la déclaration générale de conformité accompagnant le projet de loi de règlement, soit remise beaucoup plus tôt à la Cour des comptes, comme elle le réclame régulièrement. La période complémentaire d'exécution du budget, qui s'est achevée, pour l'exécution du budget de 1997, le 7 février 1998, devrait d'ailleurs être encore raccourcie.

On peut, à cet égard, se réjouir des progrès réalisés depuis lors à l'occasion de la clôture des comptes de 1998 : l'exécution a été arrêtée au 31 janvier 1999 et le compte général de l'administration des finances pour 1998 a été signé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat au budget le 9 avril 1999, soit deux semaines plus tôt que pour l'exercice 1997.

Il convient que la rationalisation des procédures et la mobilisation des services, qui ont permis ces progrès, soient encore développées.

En effet, mesurer l'écart entre la loi de finances initiale et le budget finalement exécuté peut nourrir non seulement les débats relatifs à la loi de règlement, mais également ceux concernant le projet de loi de finances initiale de l'année à venir.

Aussi, le vote du projet de loi de règlement de l'exercice n devrait donc, à terme, pouvoir intervenir avant celui du projet de loi de finances pour l'année n+2.

C'est à cette condition que l'examen des projets de lois de règlement retrouvera sa pleine dimension.

## PREMIERE PARTIE

### PRESENTATION GENERALE

#### I.- DES PREVISIONS AUX RESULTATS

## A.- LE RETOUR DE LA CROISSANCE AU SECOND SEMESTRE

Le montant du PIB français en valeur a atteint 8.137 milliards de francs en 1997 <sup>(1)</sup>.

Le rapport économique et financier associé au projet de loi de finances pour 1997, dernier budget de la précédente législature, dernier budget préparé par le précédent Gouvernement et approuvé par la majorité défaite aux élections des 25 mai et 1er juin 1997, retenait l'hypothèse centrale d'une croissance en volume de + 2,3% en 1997, dont le principal moteur aurait été la demande des entreprises.

En moyenne annuelle, la croissance de l'économie française aura, de fait, atteint + 2,2% <sup>(2)</sup>. Mais ce résultat moyen masque le fait que le premier trimestre (+ 1,2% en glissement annuel), resté sur la ligne des résultats médiocres enregistrés en 1996 (+1,3%), a été suivi, dès le début de l'été, d'une reprise soutenue, l'évolution du PIB en volume atteignant un rythme annuel de 3,5% au second semestre.

Ce résultat est intervenu dans un environnement mondial et européen contrasté, le renversement de tendance annoncé par les prévisions associées au projet de loi de finances pour 1997 ne s'étant d'ailleurs pas réalisé.

### 1.- Les Etats-Unis sont demeurés le principal moteur de la croissance mondiale

En 1997, le taux de croissance du PIB a atteint + 2,9% dans la zone de l'OCDE et + 2,6% dans l'Union européenne, soit, dans ce dernier cas, une sensible augmentation par rapport à l'année précédente (+ 1,7% en 1996). Ce même taux a atteint + 2,5% dans la zone de l'Union économique et monétaire (UEM), après + 1,6% en 1996. Le taux de chômage des pays de l'Union européenne est toujours élevé en 1997 (10,6%). Il faut rappeler que, dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, il n'était que de 7,3%, sans parler du taux américain, descendu jusqu'à 4,9%, soit un niveau sans précédent depuis 1973 et qui reste toujours propre à susciter l'émulation de l'Union européenne, même s'il semble encore malheureusement hors de portée des économies de ses Etats membres.

---

<sup>(1)</sup> 8.224,9 milliards de francs selon les nouvelles évaluations établies conformément au nouveau système de comptabilité nationale (SEC 95).

<sup>(2)</sup> + 2,0% selon le SEC 95.

Le redressement de la croissance a concerné la plupart des Etats membres de l'Union européenne. L'Allemagne, pays le plus peuplé de l'Union et premier partenaire commercial de la France, a pu atteindre une croissance de + 2,2% (après + 1,4% en 1996). Néanmoins, la situation de l'emploi s'y est dégradée, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) atteignant son plus haut niveau, à 9,7%. L'Italie a connu la croissance la moins élevée de l'Union européenne (+ 1,5%, après + 0,7% en 1996), le taux de chômage atteignant, pour sa part, un sommet à 12,3%. Si la reprise a été très marquée en Espagne, avec une croissance de + 3,4% en 1997 (après + 2,3% en 1996), le taux de chômage y est resté, malgré une amélioration certaine, le plus élevé d'Europe (20,8% après 22,1% en 1996).

A l'inverse, le Royaume-Uni a encore connu, en 1997, une situation qui tranche avec celle des Etats de l'Europe continentale : une expansion maintenue à un rythme soutenu (+ 3,4%, après + 2,2% en 1996), la demande intérieure ayant constitué le principal moteur de cette expansion. Le taux de chômage britannique diminue corrélativement (7,1% après 8,6% en 1996).

S'agissant des Etats-Unis, du Japon et des pays émergents d'Asie, les principales hypothèses économiques pour 1997 se sont révélées fortement erronées.

Pour les Etats-Unis, la prévision associée au projet de loi de finances prévoyait « *l'atterrissage contrôlé aux Etats-Unis* » : une croissance en moyenne annuelle de + 2,2%, une consommation des ménages en ralentissement (+ 2,2% après + 2,7% en 1996), une évolution plus modérée de l'emploi, un ralentissement de la croissance du revenu disponible. Le résultat a été « *une activité exceptionnellement dynamique* » (rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1997 annexé au projet de loi de finances pour 1999), recouvrant une croissance en moyenne annuelle de + 3,8%, soit le niveau le plus élevé depuis 1991, avec une forte demande des ménages et le taux de chômage le plus bas depuis 1973.

Pour le Japon, la prévision précitée prévoyait « *un redressement de l'économie* », avec un rythme annuel de croissance de l'ordre de + 2%, pouvant même aller de + 2,5% à + 3%, une croissance de + 2,3% pour la consommation des ménages et de + 6,6% pour l'investissement des entreprises. En réalité, la croissance japonaise a été, en 1997, inférieure à 2% en moyenne annuelle, ce que le rapport précité annexé au projet de loi de finances pour 1999 a résumé par les mots : « *l'économie japonaise s'enlise* ».

Enfin la prévision précitée prévoyait que « *les pays d'Asie en développement connaîtraient encore une croissance vigoureuse de l'ordre de 7%* ». Ils ont connu une crise monétaire et financière au commencement de l'été 1997, qui commence à se répercuter sur la demande interne. Le taux de croissance agrégé des pays d'Asie du sud-est et des nouveaux Etats industriels (Indonésie, Thaïlande, Philippines, Malaisie, Singapour, Taïwan, Corée du Sud) est ramené à une moyenne annuelle de + 5,4%. Le rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1997 constate désormais qu'« *en Asie du sud-est, la situation et les perspectives de croissance se dégradent brutalement* ».

## 2.- L'amorce d'un dynamisme retrouvé de l'économie française

Le scénario associé au projet de loi de finances pour 1997 était ordonné autour d'une reprise de la demande intérieure et d'une intensification de l'effort d'investissement des entreprises, la prévision de croissance du PIB s'établissant à + 2,3%.

Avec un rythme moyen annuel de + 2,2%, la croissance française a encore été, comme tout le long de la précédente législature, inférieure à la croissance moyenne des pays de l'UEM et des pays de l'Union européenne. Au cours de l'année 1997, elle est néanmoins entrée dans une phase d'accélération qui s'est traduite, en 1998, par une croissance supérieure à la moyenne de ces deux ensembles de pays. Il devrait en être de même en 1999.

Votre Rapporteur général relève que ce résultat, certes proche de celui initialement prévu en termes globaux, a été atteint au terme d'un enchaînement différent de celui initialement attendu.

*a) Le très fort dynamisme des exportations*

La contribution des échanges extérieurs à la croissance <sup>(3)</sup> a atteint 1,4 point en 1997, alors que la prévision associée au projet de loi de finances de l'année ne retenait qu'une contribution de 0,1 point. Les exportations françaises ont crû de + 13% par rapport à l'année précédente, résultat jamais atteint depuis vingt-cinq ans, alors même que l'hypothèse retenue dans le projet de loi de finances était celle d'une croissance de + 5,1%. Dans le même temps, les importations ont crû de + 7,9%. Le rythme de croissance de la demande mondiale de produit manufacturés adressée à la France a fortement crû par rapport à 1996, atteignant + 9% (contre + 5,6% en 1996), en raison du dynamisme des économies américaine et britannique ainsi que des pays émergents avant le déclenchement de la crise financière en Asie du sud-est. L'excédent commercial a ainsi atteint le niveau exceptionnel de 170 milliards de francs (après 65 milliards de francs en 1995 et 90 milliards de francs en 1996).

*b) Un début de reprise de la consommation des ménages*

Le résultat global pour 1997 est celui d'une faible progression (+ 0,7% en volume), une des plus faibles enregistrées depuis trente ans. Un commencement de reprise de la consommation est toutefois intervenu à compter du milieu de l'année 1997 (+0,3% au premier trimestre, +0,1% au deuxième, + 1,1% au troisième et +1% au quatrième), ce mouvement étant appelé à s'amplifier en 1998 et 1999.

Si le pouvoir d'achat du revenu des ménages a crû de + 2,2% en 1997, après seulement + 0,4% en 1996, ce mouvement s'est toutefois accompagné d'un fort relèvement du taux d'épargne à 14,6% au lieu de 13,3% en 1996. Cette année-là, la mesure de soutien au secteur automobile (dite prime « qualité ») avait contribué à soutenir la consommation ; la disparition de cette prime, à la fin du troisième trimestre de 1996, a eu pour conséquence de désorganiser le marché de l'automobile en 1997. Celui-ci a

---

<sup>(3)</sup> Les contributions à la croissance en volume du PIB reposent sur la formule définissant le PIB à partir de ses contreparties (somme des emplois finals en biens et services, déduction faite des importations). La contribution d'une composante des emplois finals à la croissance du PIB est définie comme le rapport (exprimé en pourcentage) de l'accroissement en volume de cette composante entre l'année n-1 et l'année n à la valeur du PIB de l'année n-1.

ainsi chuté de 18% en volume, soit le plus mauvais résultat depuis 1975. Le retour progressif à la normale s'est traduit dans l'augmentation des immatriculations en 1998.

Il faut d'ailleurs relever que la chute brutale des achats d'automobile a masqué une reprise de la consommation hors automobile et hors énergie (+ 1,8%).

*c) L'investissement des entreprises encore stagnant*

On peut dire que les précédents Gouvernements n'auront fait qu'espérer le retour de l'investissement des entreprises. Alors même que leurs prévisions renaient de sensibles augmentations de + 9,3% pour 1995, + 8,0% pour 1996 et + 5,0% pour 1997, les résultats ne furent que de respectivement + 3,5%, + 0,4% et - 0,2%. En 1997, il faut toutefois relever que cette quasi-stagnation sur l'année est due à l'effet d'une meilleure orientation à partir du deuxième semestre. Le taux d'utilisation des capacités de production a augmenté de plus de trois points en 1997 (86% à la fin de l'année). En outre, les importations de biens d'équipements professionnels ont crû de 15% en moyenne annuelle.

*d) Une accélération des créations d'emplois depuis le printemps 1997*

Les créations nettes d'emplois ont atteint 70.000 en moyenne annuelle en 1997. Mais en ce domaine également, la progression a été dans le sens d'une amélioration croissante au cours de l'année : 60.000 créations d'emplois dans le secteur marchand au premier semestre 1997 et 100.000 au second semestre.

Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail a atteint 12,4% en 1997, après 12,3% en 1996 et 11,6% en 1995. Ainsi que le relève le rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1997, « *cette légère augmentation résulte de mouvements assez importants. Le taux de chômage baisse pendant la première moitié de l'année 1996, puis augmente pendant la deuxième partie de l'année, augmentation qui se prolonge au début de l'année 1997. La reprise économique permet alors une stabilisation du chômage, puis une baisse pendant les deux derniers mois de l'année* ». La tendance à la baisse s'est affirmée depuis lors.

*e) Une inflation toujours maîtrisée et la poursuite de l'amélioration des comptes publics*

Entre décembre 1996 et décembre 1997, l'indice des prix à la consommation (indice mensuel INSEE 265 postes) a crû de +1,1% en glissement annuel après 1,7% en 1996, confirmant l'inscription dans une tendance aux taux historiquement bas. Si l'on se réfère à l'indice des prix des comptes nationaux permettant une comparaison internationale, la performance française (+1,3% en 1997, après +2,0% en 1996 et +1,7% en 1995 en moyenne annuelle) est meilleure que le résultat moyen des pays membres de l'Union européenne (respectivement +2,0%, +2,7% et +2,9%) ou que celui des pays de l'UEM (respectivement +1,9%, +2,5% et +2,9%). Comme en 1995 et 1996, l'objectif de progression retenu dans le projet de loi de finances a donc été tenu (+1,5% en 1997).

Le déficit budgétaire de l'Etat s'est établi à 267,7 milliards de francs, soit 3,3% du PIB (295 milliards de francs et 3,8% du PIB en 1996) grâce au dispositif de redressement décidé notamment dans le cadre de la loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier.

Selon la définition retenue pour les critères de passage à la troisième phase de l'UEM, le besoin de financement des administrations publiques s'est établi à 3% du PIB en 1997 (3,5% hors soultte France Télécom de 37,5 milliards de francs due pour les charges de retraites de ses agents fonctionnaires), après 4,1% en 1996 et 5% en 1995.

Avec un taux de 46,1 % du PIB, les prélèvements obligatoires ont atteint leur niveau le plus élevé en 1997. On notera toutefois que l'adoption par l'INSEE, en application d'un règlement communautaire destiné à faciliter les comparaisons entre les Etats membres, du nouveau système de comptabilité nationale SEC 95 (Système européen de comptes, version 1995) a entraîné une révision de ce niveau, ramené à 44,9% du PIB en 1997, contre 44,8% en 1996.

**RÉALISATION DES PRINCIPALES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES DES  
PROJETS DE LOI DE FINANCES POUR 1996 ET 1997**

	1996		1997	
	Prévisions (1)	Résultats (2)	Prévisions (3)	Résultats (2)
<b>Environnement international</b>				
Cours du dollar en francs .....	5,08	5,12	5,07	5,84
Taux de croissance en volume du PIB dans la zone OCDE (en %) .....	2,7	2,8	2,3	2,9
Prix FAB du pétrole importé par la France (dollars/baril).....	17,4	20,7	19,0	19,1
Prix à la consommation dans la zone OCDE (évolution en %).....	2,4	2,0	2,5	1,9
Demande mondiale de produits manufacturés adressée à la France (évolution en %).....	7,5	5,6	7,0	9,0
<b>Economie française (% d'évolution en volume)</b>				
PIB .....	2,8	1,3	2,3	2,2
Consommation des ménages .....	2,3	1,9	1,4	0,7
Investissement des entreprises.....	8,0	0,4	5,0	- 0,1
Exportations .....	5,1	3,8	5,1	13,0
Importations .....	5,7	3,4	5,3	7,9
Prix à la consommation des ménages (en moyenne annuelle) .....	2,2	2,0	1,5	1,3

(1) Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 1996.

(2) Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 1999.

(3) Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 1997.

**B.- L'EQUILIBRE GENERAL**

**1.- Les grandes composantes de l'équilibre,  
de la prévision à l'exécution**

En 1996, le solde général définitif marquait une dégradation de près de 7 milliards de francs par rapport au déficit prévu par la loi de finance rectifiée. Cette dégradation en cours d'exécution ne s'est pas reproduite en 1997. Au contraire, le déficit général hors FMI s'est élevé à 266,9 milliards de francs, soit un montant inférieur aux 270,7 milliards de francs prévus par la loi de



finances rectificative du 29 décembre et traduisant notamment, grâce au dispositif prévu par la loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier, une nette amélioration par rapport aux prévisions initiales, lesquelles retenaient un déficit de 284,8 milliards de francs.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des grandes composantes de l'équilibre, des prévisions initiales aux résultats constatés.

### ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 1997

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectifiée	Projet de loi de règlement
<b>I.- Opérations définitives :</b>			
<b>A.- Charges nettes :</b>			
1.- Budget général.....	1.581.94	1.578.04	1.655.41
<i>dont :</i>			
- dépenses ordinaires civiles nettes....	1.266.71	1.265.91	1.373.61
- dépenses civiles en capital.....	71.937	71.736	99.497
- dépenses militaires .....	243.344	240.334	182.253
2.- Comptes d'affectation spéciale .....	53.291	82.736	87.277
<b>Total hors budgets annexes.....</b>	<b>1.635.28</b>	<b>1.660.78</b>	<b>1.742.21</b>
3.- Budgets annexes .....	101.267	101.289	101.296
<b>B.- Ressources nettes :</b>			
1.- Budget général.....	1.296.41	1.306.91	1.386.21
2.- Comptes d'affectation spéciale .....	56.757	86.257	89.255
<b>Total hors budgets annexes.....</b>	<b>1.353.21</b>	<b>1.393.21</b>	<b>1.475.41</b>
3.- Budgets annexes .....	101.267	101.289	101.296
<b>C.- Soldes :</b>			
1.- Budget général.....	- 285.519	- 271.099	- 269.225
2.- Comptes d'affectation spéciale .....	3.466	3.521	1.978
<b>Solde des opérations définitives.....</b>	<b>- 282.053</b>	<b>- 267.578</b>	<b>- 267.247</b>
<b>II.- Opérations temporaires :</b>			
A.- Charges.....	360.173	357.133	401.098
B.- Ressources.....	357.406	354.006	401.434
<b>C.- Solde des opérations temporaires.....</b>	<b>- 2.767</b>	<b>- 3.127</b>	<b>336</b>
<b>III.- Solde général (hors FMI) .....</b>	<b>- 284.820</b>	<b>- 270.705</b>	<b>- 266.911</b> <sup>(b)</sup>

(a) Non compris 68.525 millions de francs de crédits ouverts par rattachement.

(b) Solde général hors FMI et hors FSC : - 267.711 millions de francs.

• **Le solde du budget général** s'est élevé à 269,2 milliards de francs, soit un montant sensiblement inférieur aux 285,5 milliards de francs initialement escomptés et en retrait de 1,9 milliard de francs par rapport aux estimations figurant dans la loi de finances rectificative du 29 décembre.

Pour être véritablement significative, l'évolution des crédits doit être étudiée en faisant abstraction des rattachements de

crédits opérés en cours d'exercice par voie de fonds de concours. Ainsi, les dépenses du budget général ont atteint 1.586,9 milliards de francs, soit un niveau supérieur aux 1.578 milliards de francs inscrits en loi de finances rectificative. Cette légère majoration ne doit toutefois pas masquer le fait que la progression de l'ensemble des charges nettes du budget général par rapport aux résultats de 1996 s'est élevée à 0,8%, contre +2,8% l'année précédente.

La progression des dépenses a été plus que compensée par celle des recettes. Hors rattachements par voie de fonds de concours, celles-ci s'élèvent à 1.321,7 milliards de francs, contre 1.296,5 milliards de francs initialement prévus, ce qui traduit essentiellement l'effet de la loi n° 97-1026 du 10 novembre portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier (MURFF).

Au total, la croissance de l'ensemble des recettes du budget général par rapport aux recettes constatées en 1996 représente 3%, soit un rythme moindre que lors de l'exercice précédent, au cours duquel cette croissance avait atteint 4%.

- Toutefois, c'est le **solde des opérations à caractère définitif**, hors budgets annexes, qui constitue un agrégat plus pertinent que le solde du budget général. Ce solde s'élève à 267,2 milliards de francs, très proche donc des prévisions de la loi de finances rectificative du 29 décembre, mais d'un niveau sensiblement moindre que les 282 milliards de francs initialement prévus. Si le déficit du budget général a été encore réduit par rapport à la loi de finances rectificative, cette amélioration a été partiellement compensée par un solde positif des comptes d'affectation spéciale moins élevé que prévu. L'excédent constaté à ce dernier titre a finalement été de près de 2 milliards de francs, contre 3,5 milliards de francs prévus. Pour l'essentiel, cet écart résulte de la charge nette enregistrée par le compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ». Les dotations en capital ont, en effet, été particulièrement importantes, même si les recettes de privatisation ont été abondantes.

- Comme en 1996, mais dans de moindres proportions, le **solde des opérations temporaires** des comptes spéciaux du Trésor s'est sensiblement éloigné des prévisions initiales. En définitive, c'est un excédent de 336 millions de francs qui est enregistré, alors que les prévisions initiales tablaient sur une charge nette de 2,77 milliards de francs, portée à 3,13 milliards de francs par la loi de finances rectificative.

Comme de coutume, ce sont les variations enregistrées par le compte d'avances sur le montant des impositions locales (n° 903-54) qui ont été déterminantes. Alors qu'une charge nette de 2,07 milliards de francs était initialement prévue, c'est un excédent de 152 millions de francs qui a en fait été constaté. L'écart ainsi constaté entre la prévision et les réalisations s'élève donc à 2,22 milliards de francs, dont - 1,60 milliard de francs d'écart sur les avances et 0,62 milliard de francs sur les recettes. La différence entre prévision et exécution est toutefois nettement moins importante que les années précédentes, marquées par des évolutions erratiques résultant du changement du mode de comptabilisation des recouvrements. On observe donc une stabilisation des conditions de fonctionnement de ce compte, liée à des facteurs techniques exposés par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, et, en particulier, à une progression des taux de mensualisation du paiement des impôts locaux.

## 2.- Une amélioration de 27,7 milliards de francs du solde d'exécution

- Le solde général d'exécution (hors FMI et hors FSC) a été au total de 267,7 milliards de francs, contre 295,4 milliards de francs en 1996. On notera que l'amélioration du solde de 27,7 milliards de francs en 1997 est pratiquement identique à celle constatée à la clôture de l'exercice précédent. L'effort de maîtrise et de redressement en cours d'exercice a permis de ramener le déficit budgétaire de l'Etat, de 3,76% à 3,29% du PIB.

### ÉQUILIBRE DES DERNIÈRES LOIS DE FINANCES EXÉCUTÉES (Dépenses et recettes nettes)

(en milliards de francs)

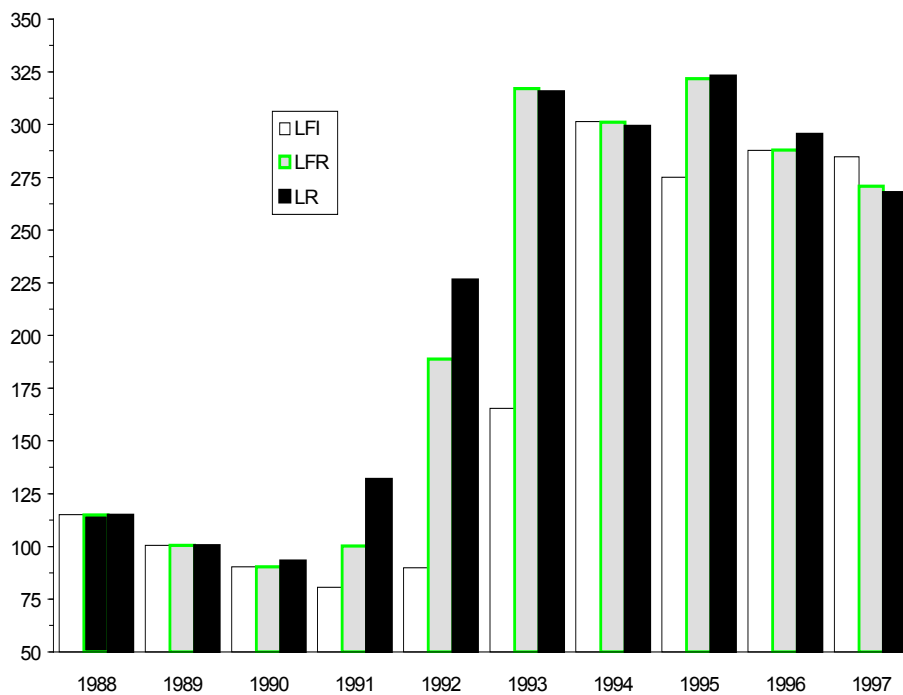
	1993	1994	1995	1996	1997
<b>OPÉRATIONS DÉFINITIVES</b>					
<b>I.- Budget général</b>					
Dépenses .....	1.502	1.552	1.596	1.642	1.655
Recettes .....	1.209	1.277	1.292	1.345	1.386
<b>Solde</b> .....	- 293,6	-275,5	- 304	- 296,6	- 269,2
<b>II.- Comptes d'affectation spéciale (opérations définitives) :</b>					
Dépenses .....	44,8	29	40,1	34,1	87,3
Recettes .....	45,6	28,6	42,2	36	89,3
<b>Solde</b> .....	+ 0,8	-0,4	+ 2,1	+ 1,9	+ 2
<b>Ensemble des opérations définitives (I + II) :</b>					
Dépenses .....	1.547	1.581	1.636	1.676	1.742
Recettes .....	1.254	1.305	1.335	1.381	1.475
<b>Solde</b> .....	- 292,8	-275,9	- 301,9	- 294,8	- 267,2

<b>B- OPÉRATIONS TEMPORAIRES</b>					
Dépenses .....	2.016	569,6	1.743	368,1	401,1
Recettes .....	1.994	545,9	1.723	368,4	401,4
<b>Solde</b> .....	<b>- 22,9</b>	<b>-27,1</b>	<b>- 20,8</b>	<b>+ 0,3</b>	<b>+ 0,3</b>
Solde général d'exécution hors FMI (A + B) .....	- 315,7	-303	- 322,7	- 294,5	- 266,9
<b>Solde général d'exécution, hors FMI et hors FSC</b> .....	<b>- 315,6</b>	<b>-299,1</b>	<b>- 323</b>	<b>- 295,4</b>	<b>- 267,7</b>
Solde rapporté au PIB .....	4,46%	4,05%	4,2%	3,76 %	3,29%

**TENDANCE DU SOLDE GÉNÉRAL  
(hors FMI-FSC)**

(en milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Loi de finances initiale .....	115	100,5	90,2	80,7	89,9	165,4	301,4	275,1	287,8	284,8
Collectif de fin d'année .....	114,9	100,5	90,2	100,2	188,8	317,6	301,2	321,9	288	270,7
Exécution .....	114,7	100,4	93,2	131,7	226,3	315,6	299,1	323	295,4	267,7



L'étude sur moyenne période de l'évolution du déficit budgétaire doit tenir compte de l'affectation d'une partie non négligeable

des recettes de privatisation de financement de dépenses courantes entre 1992 et 1995, ainsi que l'indique le tableau ci-après.

## DÉFICIT GÉNÉRAL CORRIGÉ DES PRIVATISATIONS

(en milliards de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
A. Déficit général.....	226,31	315,66	299,08	322,68	295,42	267,71
B. Recettes de privatisation affectées au budget général <sup>(a)</sup> .....	10	18	50	0	0	0
C. Autres recettes de privatisation affectées à des dépenses courantes.....	0	11,26 <sup>(b)</sup>	0	0	0	0
D. Déficit corrigé (A+B+C).....	236,31	344,92	349,08	322,68	295,42	267,71
E. PIB .....	6.999	7.077,1	7.389	7.674	7.860	8.137
F. Déficit corrigé/PIB (D/E) .....	3,376 %	4,890 %	4,724 %	4,204 %	3,758 %	3,289%

(a) 1992 : recettes gageant le décret d'avance du 28 septembre 1992 (titres Total : 8,4 milliards de francs ; versement de l'ERAP après cession partielle d'Elf : 1,6 milliard de francs).

(b) Montant pris en compte dans l'actualisation de la projection quinquennale du budget de l'Etat, page 24 du rapport économique et financier pour 1996. Sa décomposition est la suivante. Emploi : 8,7 milliards de francs ; concours SNCF : 1,8 milliard de francs ; excédent du compte d'affectation spéciale n° 902-24 : 0,76 milliard de francs en 1993. Le rapport public de la Cour des comptes pour 1995, pages 13 et 14, retient un montant de 12,4 milliards de francs, soit, outre les dépenses exceptionnelles pour l'emploi, 3,7 milliards de francs de subventions aux entreprises publiques (SNCF, CEA, sociétés de télévision).

- La réduction du besoin de financement *de l'ensemble des administrations publiques* (Etat, sécurité sociale, collectivités locales, organismes divers d'administration centrale) a permis de faire passer ce dernier de 4,12% à 3% du PIB, permettant ainsi à la France de se qualifier, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1999, pour l'euro, en respectant les critères de convergence prévus par le traité de Maastricht. L'impact des mesures de redressement et l'action de maîtrise des dépenses ont donc permis de rétablir la situation, parant ainsi aux dérives mises en évidence par l'audit des finances publiques réalisé en juillet 1997.

Composante principale du besoin de financement des administrations publiques, *le besoin de financement de l'Etat a*, pour sa part, été réduit de 27 milliards de francs, passant ainsi de 3,7 à 3,3% du PIB.

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale s'est quant à lui accru de 3,6 milliards de francs, atteignant 0,6% du PIB. Cette dégradation s'explique par le succès du système d'allocation de remplacement pour l'emploi et par les mesures adoptées en décembre 1996 sur le recyclage des excédents de l'UNEDIC. Inversement, comme le note le rapport sur les comptes

de la Nation de l'année 1997, la situation du régime général s'est sensiblement améliorée.

La capacité de financement des administrations publiques locales continue à s'accroître, passant de 3,4 à 17,4 milliards de francs (soit 0,2% du PIB). Ce phénomène s'explique par une croissance très vive des recettes, permettant de compenser une reprise limitée de l'investissement et confortée par la baisse de la charge de la dette.

Enfin, les organismes divers d'administration centrale voient leur capacité de financement progresser considérablement, principalement en raison du versement de la soulte de 37,5 milliards par France Télécom, destinée à compenser la prise en charge par l'Etat d'une partie des pensions de recettes versées aux agents fonctionnaires de l'entreprise <sup>(4)</sup>.

**CAPACITÉ (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS  
PUBLIQUES  
AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT**

*(en milliards de francs)*

	<b>19 94</b>	<b>19 95</b>	<b>19 96</b>	<b>19 97</b>	<b>En % du PI B</b>
Etat .....	- 35 7,1	- 31 2,7	- 29 2,3	- 26 5,3	- 3,3
Organismes divers d'administration centrale.....	4,9	8,7	9,8	52, 7	0,7
Administrations locales .....	- 15, 0	- 17, 2	3,4	17, 4	0,2
Administrations de sécurité sociale .....	- 56, 3	- 51, 0	- 44, 2	- 47, 8	- 0,6
<b>TOTAL.....</b>	- <b>42</b> <b>3,6</b>	- <b>37</b> <b>2,2</b>	- <b>32</b> <b>3,4</b>	- <b>24</b> <b>3</b>	- <b>3,0</b>

<sup>(4)</sup> L'organisme chargé de la gestion de cette soulte est classé en comptabilité nationale parmi les organismes divers d'administration centrale.

En % du PIB .....	- 5, %	- 4,9 %	- 4,1 %	- 3,0	
-------------------	-----------	---------------	---------------	----------	--

Source : Comptes de la Nation 1997, Insee-Première, n° 581, avril 1998.

### C- LES RESSOURCES

La loi de finances initiale évaluait à 1.296,48 milliards de francs les ressources nettes du budget général. En exécution et hors fonds de concours, celles-ci se sont élevées au total à 1.321,73 milliards de francs, soit une progression de 1,9% par rapport aux prévisions initiales.

Les recettes ont donc été assez dynamiques, surtout en raison des évolutions affectant les recettes fiscales nettes. Ces dernières ont en effet progressé de 21,3 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales, traduisant l'importance des mesures de redressement prises dans le cadre de la loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier. Les effets de ces mesures sur les recettes ont été intégrés dans les évaluations associées à la loi de finances rectificative du 29 décembre 1997. Avec des encaissements s'élevant à 1.416,6 milliards de francs, les recettes fiscales nettes progressent donc de 1,5% par rapport aux estimations de la loi de finances initiale. On remarquera que les résultats définitifs sont sensiblement supérieurs aux prévisions rectifiées.

Comme l'indique le rapport de la Cour des comptes, plusieurs facteurs expliquent ces plus-values en fin d'exercice. L'amélioration du taux de recouvrement en matière d'impôt sur le revenu a permis l'encaissement de 3,45 milliards de francs supplémentaires. S'agissant de la TVA, les 6,07 milliards de francs de recettes nettes supplémentaires résultent à la fois d'une meilleure surveillance de la périodicité des versements et d'une sévérité plus grande pour effectuer les remboursements. L'administration a ainsi tiré les conséquences des difficultés apparues en 1996, s'agissant notamment des remboursements liés à la TVA intracommunautaire<sup>(5)</sup>. Enfin, les droits d'enregistrement progressent d'environ 2 milliards de francs, à la suite de l'apurement d'un compte de tiers relatif à des successions non soldées.

<sup>(5)</sup> Voir mon rapport n° 934 sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1996, pages 26 et 27.



Les recettes non fiscales constatées sont, quant à elles, très proches des prévisions initiales et révisées. Elles progressent de 1,8%, contre + 20,4% en 1996, exercice durant lequel la forte hausse de ces recettes avait partiellement contribué à compenser les moins-values fiscales.

S'agissant des prélèvements sur recettes, ils sont légèrement inférieurs aux prévisions initiales (- 1,11 milliards de francs), l'accroissement du poids des prélèvements au profit des Communautés européennes étant plus que compensé par la diminution des prélèvements au profit des collectivités locales.

**ÉVOLUTION DES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 1997 :  
DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AU PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT**

*(en millions de francs)*

	Loi de finances initiale (A)	LFR du 29 décembre 1997 (B)	Total (A + B)	Projet de loi de règlement	Ecart PLR/LFI	Ecart PLR/LFR du 29 décembre 1997
<i>Recettes fiscales brutes :</i>						
Impôt sur le revenu .....	291.845	- 1.845	290.000	293.447	+ 1.602	+ 3.447
Impôt sur les sociétés .....	170.755	+ 32.345	203.100	201.956	+ 31.201	- 1.144
<i>(Impôt sur les sociétés net)</i> .....	<i>(144.755)</i>	<i>(+ 28.345)</i>	<i>(173.100)</i>	<i>(172.185)</i>	<i>(+ 27.430)</i>	<i>(- 915)</i>
Autres impôts directs .....	127.644	+ 657	128.301	131.280	+ 3.636	+ 2.979
T.I.P.P. ....	151.923	- 1.323	150.600	150.753	- 1.170	+ 153
Taxe sur la valeur ajoutée .....	757.506	- 4.506	753.000	755.402	- 2.104	+ 2.402
<i>(TVA nette)</i> .....	<i>(635.206)</i>	<i>(- 15.206)</i>	<i>(620.000)</i>	<i>(626.072)</i>	<i>(- 9.134)</i>	<i>(+ 6.072)</i>
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes .....	144.954	+ 1.096	146.050	149.356	+ 4.402	+ 3.306
<b>TOTAL des recettes fiscales brutes</b> .....	<b>1.644</b>	<b>+ 26.424</b>	<b>1.671</b>	<b>1.682</b>	<b>+ 37.567</b>	<b>+ 11.143</b>
<i>(Pour mémoire : recettes fiscales nettes)</i> .....	<i>(1.395.267)</i>	<i>(+ 8.384)</i>	<i>(1.403.651)</i>	<i>(1.416.600)</i>	<i>(+ 21.333)</i>	<i>(+ 12.949)</i>
Ressources non fiscales .....	155.092	+ 1.173	156.265	157.899	+ 2.807	+ 1.634
<i>Prélèvements sur les recettes de l'Etat :</i>						
- au profit des collectivités locales .....	- 166.880	+ 1.910	- 164.970	- 164.927	+ 1.953	+ 43
- au profit des Communautés européennes .....	- 87.000	- 1.000	- 88.000	- 87.839	- 839	+ 161
<b>TOTAL des prélèvements sur recettes</b> .....	<b>- 253.880</b>	<b>+ 910</b>	<b>- 252.970</b>	<b>- 252.766</b>	<b>+ 1.114</b>	<b>+ 204</b>
<b>TOTAL des ressources brutes</b> .....	<b>1.795</b>	<b>+ 27.597</b>	<b>1.827</b>	<b>1.840</b>	<b>+ 40.374</b>	<b>+ 12.777</b>
Remboursements et dégrèvements .....	- 249.360	- 18.040	- 267.400	- 265.594	- 16.234	+ 1.806
<b>TOTAL DES RESSOURCES NETTES</b> .....	<b>1.296</b>	<b>+ 10.467</b>	<b>1.306</b>	<b>1.321.733</b> <sup>(a)</sup>	<b>+ 25.254</b>	<b>+ 14.787</b>
<i>Pour mémoire : recettes d'ordre</i> .....	<i>17.981</i>	<i>- 2.835</i>	<i>15.146</i>	<i>17.376</i>	<i>- 605</i>	<i>+ 2.230</i>

(a) Hors fonds de concours, soit 64.478 millions de francs. 1.386.211 millions de francs y compris fonds de concours.



L'ensemble des ressources nettes constatées, y compris donc les fonds de concours, atteint 1.386,21 milliards de francs, soit une croissance de 3% par rapport à 1996. Cette progression est donc moindre que celle constatée lors de ce dernier exercice, laquelle s'élevait à 4%.

### ÉVOLUTION DES RESSOURCES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions de francs)

	199 3	199 4	199 5	199 6	199 7
A.- Recettes fiscales nettes <sup>(a)</sup> .....	1.20 9.10 4	1.25 4.43 4	1.30 1.68 1	1.35 9.57 8	1.41 6.60 0
B.- Ressources non fiscales.....	172. 652	200. 024	164. 682	159. 517	157. 899
C.- Fonds de concours .....	60.0 93	59.3 57	61.3 21	69.3 14	64.4 78
D.- Prélèvements sur recettes.....	- 232. 564	- 236. 794	- 234. 922	- 243. 016	- 252. 766
<b>TOTAL</b> .....	<b>1.20</b> <b>9.28</b> <b>5</b>	<b>1.27</b> <b>7.02</b> <b>1</b>	<b>1.29</b> <b>2.76</b> <b>2</b>	<b>1.34</b> <b>5.39</b> <b>3</b>	<b>1.38</b> <b>6.21</b> <b>1</b>
<i>Évolution en %</i> .....	- 0,7	+ 5,6	+ 1,2	+ 4	+ 3
Recettes de cession d'actifs affectées au budget général.....	18.0 00	50.0 00	0	0	0
Ressources hors cessions d'actifs ..	1.19 1.28 5	1.22 7.02 1	1.29 2.76 2	1.34 5.39 3	1.38 6.21 1
<i>Évolution en %</i> .....	- 1,4	+ 3	+ 5,3	+ 4	+ 3
Croissance du PIB en valeur (en %) .....	+ 1,1	+ 4,4	+ 3,7	+ 2,6	+ 4,4

(a) Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts.

Enfin, si l'on retient comme agrégat de référence les recettes définitives nettes du budget général et des comptes d'affectation spéciale, l'année 1997 est caractérisée par un fort

dynamisme. Comme l'indique le tableau ci-après, la progression s'élève à 6,8%, soit le taux le plus important enregistré depuis 1993. On notera toutefois que l'importance des recettes de cessions de titres (59,31 milliards de francs) explique très largement ce résultat, et ce d'autant plus que l'exercice 1996 avait été caractérisé par de faibles recettes de privatisation. Si l'on fait abstraction de ces dernières, la croissance des recettes définitives nettes est ramenée à 3,5%, contre + 4,1% en 1996.

**ÉVOLUTION DES RECETTES DÉFINITIVES**

(en millions de francs)

	<b>19 93</b>	<b>19 94</b>	<b>19 95</b>	<b>19 96</b>	<b>19 97</b>
Recettes à caractère définitif nettes du budget général et des comptes d'affectation spéciale .....	1.2 54. 86 1	1.3 05. 66 0	1.3 34. 95 9	1.3 81. 40 2	1.4 75. 46 6
Évolution annuelle (en %).....	+1 ,7	+4	+ 2,2	+ 3,5	+ 6,8
Recettes de privatisation .....	47. 55 9	61. 78 2	21. 09 8	13. 18 4	59. 30 8
Recettes définitives hors privatisations .....	1.2 07. 30 2	1.2 43. 87 8	1.3 13. 86 1	1.3 68. 21 8	1.4 16. 15 8
Évolution annuelle (en %) .....	- 1,3	+ 3	+ 5,6	+ 4,1	+ 3,5

**1.- Un rétablissement sensible des recettes fiscales nettes**

Les recettes fiscales nettes s'élèvent au total à 1.416,6 milliards de francs, soit 21,3 milliards de francs de plus qu'initialement prévu.

Toutefois, la comparaison entre les prévisions de la loi de finances et les résultats constatés doit tenir compte des profondes modifications, opérées en matière fiscale par la loi du 10 novembre 1997 portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier et traduites dans les évaluations de recettes de la loi de finances rectificative du 29 décembre.

Dans cette dernière, les moins-values fiscales anticipées concernaient l'impôt sur le revenu, le coût de la réforme du barème ayant été réévalué (- 1,8 milliard de francs) et, surtout, la TVA nette, dont les recettes étaient évaluées à 15,2 milliards de francs de moins que prévu en loi de finances initiale, en raison d'une révision à la

baisse, en loi de finances rectificative, de l'évolution des bases taxables (+2,7%, au lieu de +3,5%).

Les moins-values étaient cependant compensées par les 24 milliards de francs de recettes supplémentaires résultant de la loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier. Au total, la plus-value par rapport à la loi de finances initiale était évaluée à 8,38 milliards de francs.

Comme il a déjà été indiqué, les résultats définitifs ont été sensiblement supérieurs à ces évaluations révisées, puisque les plus-values se sont, en fait, élevées à 21,33 milliards de francs.

Au total, les recettes fiscales nettes ont donc progressé de 4,1% par rapport à 1996, soit un rythme comparable à celui de la croissance du PIB.

#### RECETTES FISCALES

(en milliards de francs)

	1994		1995		1996		1997	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
TVA brute.....	648,4	645,5	673,2	669,2	761,6	728,2	757,5	755,4
TVA nette.....	522,4	540,5	555,2	563,6	634,6	600,5	635,2	626,1
Impôt sur le revenu.....	296,3	295,6	302,5	297,1	310,1	314,1	291,8	293,4
Impôt sur les sociétés brut.....	127,9	134,4	145,8	150,9	155,6	171,7	170,7	202
Impôt sur les sociétés net.....	107,9	113,3	130,8	125,8	131,6	143,1	144,8	172,2
T.I.P.P.....	141,4	141,1	146,1	143,3	148,5	148,4	151,9	150,7
Autres recettes fiscales brutes	243,6	248,6	258,6	263,4	266,4	257,7	272,7	280,7
<b>Recettes fiscales brutes.....</b>	<b>1.457</b>	<b>1.463</b>	<b>1.526</b>	<b>1.523</b>	<b>1.642</b>	<b>1.620</b>	<b>1.644</b>	<b>1.682</b>
<b>Recettes fiscales nettes.....</b>	<b>1.236</b>	<b>1.254</b>	<b>1.305</b>	<b>1.301</b>	<b>1.401</b>	<b>1.355</b>	<b>1.395</b>	<b>1.416</b>
Pour mémoire : PIB : taux de croissance associés (aux prix courants).....	+3,4%	+4,4%	+5%	+3,8%	+4,9%	+2,6%	+2,6%	+4,2%

Cette croissance des recettes fiscales n'a qu'un faible effet sur le niveau des prélèvements obligatoires, les prélèvements au profit de l'Etat passant de 15,2 à 15,3% du PIB. Comme l'indique le tableau ci-après, le niveau des prélèvements obligatoires, calculé sur la base du système européen de comptes, version 1979 (SEC 79), atteint 45,3% net des allègements de cotisations sociales, alors qu'il

avait crû de façon nettement plus soutenue l'année précédente passant de 44,1% en 1995 à 45% en 1996.

Les prélèvements au profit des administrations publiques locales continuent à augmenter, passant de 7% à 7,2% du PIB, de même que ceux en faveur de l'Union européenne (1,1% contre 1% en 1996).

Enfin, les impôts au profit des administrations de sécurité sociale croissent d'un demipoint de PIB, alors que les cotisations sociales diminuent d'autant. Il s'agit là de l'effet du basculement, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, de 1,3 point de cotisations sociales vers 1 point de CSG, considérée comme un impôt en comptabilité nationale.



**TAUX DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES  
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

(en % du PIB)

	1994	1995	1996	1997
Etat et autres administrations centrales	15,7	16,1	15,7	15,8
<i>dont : Etat</i>	<i>14,6</i>	<i>14,9</i>	<i>15,2</i>	<i>15,3</i>
Administrations publiques locales	6,8	6,8	7	7,2
Administrations de sécurité sociale	1,3	1,3	2,2	2,8
Institutions de l'Union européenne	1,1	1	1	1,1
Cotisations sociales effectives	19,1	19,3	19,7	19,2
<b>Total des prélèvements obligatoires</b>	<b>44,1</b>	<b>44,5</b>	<b>45,7</b>	<b>46,1</b>
Prélèvements obligatoires nets des allègements de cotisations sociales <sup>(1)</sup>	43,8	44,1	45	45,3

(1) L'utilisation par l'INSEE du nouveau système de comptabilité nationale SEC 95 conduit à des prélèvements obligatoires effectifs de 43,7% en 1995, 44,8% en 1996 et 44,9% en 1997.

Source : Comptes de la Nation, 1997.

- Toutes les lignes de recettes n'ont pas enregistré des résultats supérieurs aux estimations inscrites dans le collectif de fin d'année.

Si le produit de la TIPP peut être considéré comme stable, les encaissements au titre de l'impôt sur les sociétés net ont été en léger retrait, avec une moins-value de 915 millions de francs. Comme l'indique le rapport de la Cour des comptes, cet écart s'explique par les incertitudes techniques pesant sur les estimations associées à la loi du 10 novembre 1997 portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier. Ainsi, la Cour note que « *le produit de la majoration de 15% est comptablement de 13.025 millions, mais ce montant est incertain car des erreurs de ventilation avec l'impôt sur les sociétés stricto sensu et avec la contribution de 10% ont pu être commises par les redevables ou par les comptables. Par ailleurs, la hausse du taux d'imposition des plus-values à long terme ne peut être évaluée précisément car cette catégorie particulière d'imposition du bénéfice des sociétés se confond désormais avec le versement d'impôt sur les sociétés au taux normal* ».

- Cependant, pour la majorité des catégories de recettes, des encaissements supérieurs aux prévisions rectifiées ont été constatés.

Les écarts les plus significatifs concernent l'impôt sur le revenu et la TVA.

S'agissant du premier, ce sont 3,45 milliards de francs de recettes supplémentaires qui ont été encaissés par rapport à ce qui était prévu par la loi de finances rectificative. La Cour des comptes précise que « *la différence [...] ne peut pas être mise entièrement au débit d'une erreur d'appréciation sur les effets de la réforme, mais aussi au crédit de la politique de recouvrement* ». Ainsi, l'émission plus rapide des rôles, le raccourcissement des délais de recouvrement après l'émission ainsi qu'une augmentation du taux moyen de paiement spontané expliquent largement ces écarts, au demeurant relativement limités au regard de la masse des encaissements réalisés au titre de cet impôt.

Les évolutions par rapport aux prévisions rectifiées en matière de TVA traduisent une progression de 2,4 milliards de francs s'agissant de la TVA brute et de 6,07 milliards de francs pour la TVA nette. La croissance des recettes tient donc moins à la progression des recettes brutes qu'au ralentissement des remboursements. La Cour des comptes souligne ainsi que :

*« Ce ralentissement tient sans doute aux mesures prises par les réseaux administratifs, notamment à la suite d'un rapport de l'Inspection générale des finances. Dès janvier 1997, la direction générale des impôts a renforcé les contrôles sur les demandes de remboursements. De son côté, la direction de la comptabilité publique a prescrit à ses agents de rechercher si les entreprises qui sollicitaient des remboursements n'étaient pas par ailleurs débitrices d'autres impôts et de procéder le cas échéant à des compensations. On peut d'ailleurs noter que les remboursements de décembre sont passés de 12 à 8,6 milliards ».*

## 2.- Une légère diminution des ressources non fiscales

Les ressources non fiscales se sont élevées à 157,9 milliards, soit un montant inférieur de 1% à celui enregistré en 1996.

Toutefois, si l'on raisonne en faisant abstraction des recettes d'ordre liées à la dette, la croissance de ces ressources

s'élève à 0,4%, soit un rythme très comparable à celui constaté en 1996 (+ 0,7%).

**ÉVOLUTION DES RESSOURCES NON FISCALES <sup>(a)</sup>**

(en milliards de francs)

	<b>1 9 9 3</b>	<b>1 9 9 4</b>	<b>1 9 9 5</b>	<b>1 9 9 6</b>	<b>1 9 9 7</b>
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractè- re financier.....	2 9, 7 7	2 1, 8 9	1 8, 1 0	1 8, 1 8	1 7, 1 2
Produits et revenus du domaine de l'Etat .....	1 9, 3 2	5 1, 0 5	1, 1 3	0, 9 8	1, 9 8
Taxes, redevances et recettes assimilées	1 9, 3 3	2 0, 4 1	1 9, 9 4	2 3, 0 7	2 5, 1 6
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital.....	1 1, 2 8	8, 3 4	9, 9 4	6, 9 4	7, 3 3
Retenues et cotisations sociales .....	2 2, 1 3	2 3, 9 9	2 5, 2 4	2 6, 2 1	3 5, 3
Recettes provenant de l'extérieur .....	1, 6 8	1, 7 3	1, 6 9	1, 4 9	1, 6
Opérations entre administrations et services publics .....	0, 7 7	0, 5 6	0, 4 9	0, 4 9	0, 1 9
Divers (a).....	6 8, 3 7	7 2, 6 6	8 8, 1 5	8 2, 1 4	6 9, 2 1
<b>TOTAL.....</b>	<b>1 7 2, 6 5</b>	<b>2 0 0 0 2</b>	<b>1 6 4, 6 8</b>	<b>1 5 9, 5 2</b>	<b>1 5 7, 9</b>

<i>dont : recettes de privatisation</i>	1	5	0	0	0
.....	8	0			
<b>Total hors privatisations .....</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
	<b>4,</b>	<b>0,</b>	<b>4,</b>	<b>9,</b>	<b>7,</b>
	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>9</b>
	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	
<i>dont : recettes d'ordre liées à la dette</i>	3	2	2	1	1
	0,	2,	8,	9,	7,
	5	6	6	5	3
	1	3	1	9	8
<b>Total hors privatisations et recettes d'ordre.....</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
	<b>4,</b>	<b>7,</b>	<b>9,</b>	<b>9,</b>	<b>0,</b>
	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>5</b>
	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

(a) Avant déduction des recettes du fonds de stabilisation des changes.

Les évolutions par catégories de recettes non fiscales sont particulièrement contrastées.

- Certaines connaissent une croissance par rapport à l'exercice précédent. C'est notamment le cas des produits du domaine de l'Etat, qui atteignent 1,98 milliard de francs (+ 102%), en raison de la comptabilisation en ressources non fiscales des redevances versées par les sociétés autoroutières. Créées par le décret n° 97-606 du 31 mai 1996, ces redevances se substituent aux procédures de rattachement par voie de fonds de concours précédemment utilisées et remises en question par un arrêt du Conseil d'Etat du 30 octobre 1996.

Les taxes, redevances et recettes assimilées augmentent, quant à elles, de 9%. Pour l'essentiel, cette croissance résulte de la progression du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes (ligne 309).

Enfin, les retenues et cotisations sociales passent de 26,21 milliards de francs en 1996 à 35,3 milliards de francs en 1997 (+ 34,7%). Les 8,7 milliards de francs inscrits au titre des contributions aux charges de pensions de France Télécom (nouvelle ligne 502) expliquent cette progression.

- Les postes connaissant une diminution sont, tout d'abord, le produit des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier (- 5,8%). Ce recul s'explique par l'effet des cessions de titres appartenant à l'Etat, ainsi que par un recul du dividende de la Banque de France. Celui-ci est passé de 530 millions de francs en 1996 à 225 millions de francs en 1997, ce dernier montant correspondant à la régularisation de l'acompte versé en 1996 sur le dividende de 1996. Comme le note la Cour des comptes, le dividende de 1997, soit 1,5 milliard de francs, en forte progression sous l'effet de la hausse du dollar, a été comptabilisé le 24 février 1998, donc après la clôture de la période complémentaire d'exécution du budget, opérée le 7 février.

Surtout, ce sont les ressources non fiscales diverses qui ont le plus diminué (- 15,7%), notamment en raison de la diminution du prélèvement sur le fonds de réserve de l'épargne logement, qui passe de 6,8 à 3,5 milliards de francs, et de la baisse des recettes en atténuation des charges de la dette (ligne 806). Cette dernière diminution résulte, d'une part, d'un transfert comptable des recettes en atténuation de trésorerie du fonds de stabilisation des changes (création de la ligne 817) et, d'autre part, de la baisse des recettes sur coupons courus BTAN liée aussi bien à la baisse des taux qu'au changement des modalités d'adjudication d'OAT et de BTAN à partir d'août 1997.

### 3.- Des prélèvements sur recettes toujours dynamiques

Si les prélèvements sur recettes sont très légèrement inférieurs au niveau initialement prévu, il n'en reste pas moins que leur croissance reste soutenue par rapport à 1996. Ils progressent en effet de 4%, alors que cette augmentation avait été de 3,4% lors de l'exercice précédent. Pour la première fois depuis 1994, leur croissance est supérieure à celle des ressources nettes du budget général.

### ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards de francs)

	1 9 9 3	1 9 9 4	1 9 9 5	1 9 9 6	1 9 9 7
Au profit des Communautés européennes.....	7 6, 9 9	8 2, 5 3	7 8, 2 2	8 0, 4 3	8 7, 8 4
Au profit des collectivités locales ....	1 5 5, 5 7	1 5 4, 2 6	1 5 6, 7	1 6 2, 5 9	1 6 4, 9 3
TOTAL.....	2 3 2, 5 6	2 3 6, 7 9	2 3 4, 9 2	2 4 3, 0 2	2 5 2, 7 7
Évolution (en %) .....	+ 5, 8	+ 1, 8	- 0, 8	+ 3, 4	+ 4
Évolution des ressources nettes du budget général avant prélèvements (en %)...	- 0, 4	+ 5	+ 0, 9	+ 4	+ 3, 7

- Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales connaissent une croissance modérée de +1,4%, contre +3,8% l'année précédente.

La Cour des comptes décompose traditionnellement ces prélèvements en trois catégories.

Les prélèvements présentant un caractère compensatoire représentent 56,11 milliards de francs, soit une augmentation de 1,6% par rapport à 1996, marquant une réduction de leur rythme de croissance (+2,3% en 1996). La diminution du prélèvement au profit du FCTVA (-7,3%) est plus que compensée par la vigoureuse augmentation de la compensation d'exonérations relatives à la

fiscalité locale (+ 16,3%), en raison de l'incidence sur le budget 1997 des mesures prises pour compenser la réduction de 35% des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles d'habitation prévue par la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

Les trois prélèvements ayant un caractère de subvention (DGF, dotation au FNPTP, dotation élu local) progressent de 1,3%, contre + 4,1% en 1996.

Enfin, les prélèvements constitutifs d'affectation de recettes (produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation, dotation au bénéfice des collectivités territoriales de Corse) s'élèvent à 1,88 milliard de francs, en progression de 7%, soit une croissance très sensiblement ralentie par rapport à celle de 39,8% enregistrée en 1996.

- L'essentiel de la croissance des prélèvements est donc imputable à ceux effectués au profit de l'Union européenne. Ces derniers passent en effet de 80,43 milliards de francs en 1996 à 87,84 milliards de francs en 1997 (+ 9,2%).

Ce rythme d'accroissement particulièrement soutenu trouve l'essentiel de son origine dans le faible montant du prélèvement opéré en 1996, résultant d'un allègement exceptionnel des ressources propres versées lié au report du solde disponible de l'exercice 1995.

A cet « effet de base » se sont ajoutés, d'une part, un écart de taux de change et, d'autre part, l'effet d'un solde du budget européen de 1996 moins excédentaire que prévu.

#### **4.- Des recettes des comptes spéciaux du Trésor supérieures aux prévisions initiales**

- Comme à l'accoutumée, l'évolution des recettes à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale est étroitement liée à celle des recettes de privatisation.

La progression des recettes définitives des comptes d'affectation spéciale est particulièrement soutenue : avec 89,26 milliards de francs encaissés en 1997, elle s'établit à 139%. De fait, ce sont les recettes de privatisation qui ont conduit à des



résultats très supérieurs aux prévisions initiales. Par ailleurs, l'affectation de la contribution annuelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction au compte n° 902-30 a joué un rôle important dans la progression des autres recettes des comptes d'affectation spéciale en 1997.

**RECETTES DÉFINITIVES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE :  
PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS**

(en millions de francs)

	1996			1997		
	Loi de finances initiale	LFR du 30 décembre	Projet de loi de règlement	Loi de finances initiale	LFR du 29 décembre	Projet de loi de règlement
Recettes à caractère définitif.....	44.6 29	44.6 29	36. 00 9	56.7 57	82.7 36	86. 25 7
dont :						
- recettes de privatisation (comptes n° 902-24 et n° 902-27) <sup>(a)</sup> .....	22.0 00	22.0 00	13. 18 4 (b)	27.0 00	56.5 00	59. 30 8
- recettes hors privatisations.....	22.6 29	22.6 29	22. 82 5	29.7 57	26.2 36	26. 94 9

(a) Recettes brutes, avant déduction des frais et commissions.

(b) Compte n° 902-24.

- Les ressources temporaires des comptes spéciaux du Trésor sont largement supérieures aux prévisions initiales, mais inférieures de 5,5% aux résultats de 1996.

Seules deux catégories de comptes enregistrent une baisse de leurs recettes.

Pour les comptes de prêts, cette baisse est relativement marginale (- 3,9%) et résulte essentiellement de la baisse des recettes du compte de prêts du Fonds de développement économique et social (n° 903-05).

Beaucoup plus conséquente est la réduction du volume des recettes des comptes de commerce (- 25,3%). Toutefois, la suppression du compte de commerce n° 904-09 « Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques », opérée par la loi de finances pour 1997, explique très largement ce mouvement. Si l'on raisonne à périmètre constant, les recettes des comptes de commerce progressent en effet de 5,3%.

Toutes les autres catégories de comptes enregistrent une croissance plus ou moins rapide de leurs recettes.

Celle des comptes d'opérations monétaires atteint 8,94 milliards de francs (+ 47,7%) en raison de la forte progression des activités du compte n° 906-05 retraçant les opérations avec le FMI.

Enfin, les ressources des comptes d'avances augmentent de 9,1% sous l'effet de la progression combinée du compte d'avances sur le montant des impositions locales (n° 903-54) et du compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics (n° 903-58). Dans le premier cas, la croissance des recettes est relativement modérée (+ 4,2%), après les importantes fluctuations intervenues en 1996 (+ 13,4%) du fait du changement de la répartition des impôts sur rôles entre l'Etat et les collectivités locales. S'agissant du compte n° 903-58, comme en 1996, aucune avance n'a été accordée à l'ACOSS en 1997, et l'essentiel de la progression des ressources résulte des avances au Fonds de soutien des rentes, qui atteignent 36,56 milliards de francs.

**RESSOURCES TEMPORAIRES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR :  
PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS**

*(en millions de francs)*

	1996			1997		
	Loi de finances initiale	LFR du 30 décembre	Ressources constatées	Loi de finances initiale	LFR du 29 décembre	Ressources constatées
1. Comptes d'affectation spéciale.....	91	91	111	91	91	113
2. Comptes de commerce.....	46.39	46.39	69.16	29.26	29.26	42.68
3. Comptes d'avances.....	329.40	336.20	363.20	354.20	350.80	396.45
4. Comptes de prêts.....	2.60	3.35	5.06	3.11	3.11	4.86
5. Comptes de règlements avec les gouvernements étrangers <sup>(a)</sup> .....	«	«	0	«	«	98
6. Comptes d'opérations monétaires <sup>(a)</sup> .....	«	«	6.05	«	«	8.94
<b>TOTAL.....</b>	<b>423.12</b>	<b>430.67</b>	<b>479.61</b>	<b>386.66</b>	<b>383.26</b>	<b>453.15</b>
<i>dont : avances à l'ACOSS et au fonds de soutien des rentes.....</i>	0	0	21.50	0	0	41.61
<i>pour mémoire :</i>						
<i>total des ressources définitives et temporaires.....</i>	<i>467.75</i>	<i>475.30</i>	<i>515.62</i>	<i>439.95</i>	<i>466.00</i>	<i>540.43</i>

(a) Comptes ne donnant pas lieu à évaluation de recettes en loi de finances initiale.

**D.- LES CHARGES**

**1.- Crédits initiaux, crédits votés et conditions générales de l'équilibre financier**

**La loi de finances initiale pour 1997** a ouvert 1.831,4 milliards de francs de crédits bruts au budget général, soit une augmentation de 1,8% par rapport à la loi de finances initiale pour 1996.

Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts, le montant des crédits nets ouverts dans la loi de finances initiale pour 1997 s'élève à 1.582 milliards de francs pour le budget général (+ 1,5%).

Les crédits des budgets annexes ont été portés de 100,9 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1996 à 101,3 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1997, soit une augmentation de 0,3% qui s'inscrit dans un ordre de grandeur traditionnel pour ces budgets.

Beaucoup plus fluctuant d'une année sur l'autre, en liaison avec la mise sur le marché de titres d'entreprises détenues par l'État, le montant des crédits des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale a été fixé à 53,3 milliards de francs par la loi de finances initiale pour 1997, alors qu'il n'était que de 44,6 milliards de francs dans la loi de finances initiale pour 1996, soit une augmentation de 19,5%.

Une évolution plus modérée caractérise les crédits initiaux relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor dotés de crédits (comptes d'affectation spéciale, comptes de prêts et comptes d'avances), qui passent de 343,2 milliards de francs en 1996 à 360,4 milliards de francs en 1997, soit une augmentation de 5%.

Ainsi, le montant total des crédits bruts pour opérations définitives de l'État a été fixé à 1.985,9 milliards de francs dans la loi de finances initiale pour 1997, soit une augmentation de 2,1% par rapport à la loi de finances initiale pour 1996. Pour sa part, le montant total des crédits bruts pour les opérations (définitives et temporaires) des budgets et comptes spéciaux dotés de crédits augmente un peu plus fortement (+ 2,5%) et s'élève à 2.346,3 milliards de francs en 1997, au lieu de 2.288 milliards de francs en 1996.

**La loi de finances rectificative du 31 décembre 1997** a ouvert 47,7 milliards de francs de crédits bruts supplémentaires au budget général, portant ainsi le montant des crédits votés à 1.879,1 milliards de francs (soit une augmentation de 1,1% par rapport à l'année précédente). Elle a également ouvert 29,5 milliards de francs de crédits pour opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, portant le montant total des crédits votés à 82,8 milliards de francs pour cette catégorie de dépenses.

Après déduction des ouvertures de crédits pour remboursements et dégrèvements d'impôts, le montant des crédits nets ouverts au budget général par la loi de finances rectificative du 31 décembre 1997 s'élève à 29,6 milliards de francs, portant le montant total des crédits votés nets à 1.611,6 milliards de francs.

Les ouvertures de crédits résultant de la loi de finances rectificative du 31 décembre 1997 découlent, d'une part, de la validation par celle-ci des crédits ouverts par voie de décret d'avance dans le courant de l'exercice, d'autre part, des ouvertures proposées dans le cadre de la définition d'un nouvel équilibre financier et détaillées dans les états B et C annexés à la loi de finances rectificative.

Le décret d'avance n° 97-755 du 9 juillet 1997 a ouvert près de 10 milliards de francs de crédits supplémentaires pour les budgets civils, dont 9,75 milliards de francs au titre des dépenses ordinaires et 216 millions de francs pour les dépenses en capital. Les ouvertures correspondaient, pour l'essentiel, au financement des priorités du Gouvernement nouvellement entré en fonctions : prise en charge du coût de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (6,4 milliards de francs), pré-financement du programme en faveur de l'emploi des jeunes (2 milliards de francs), revalorisation du barème des aides personnelles au logement (600 millions de francs), etc. En sus du financement de ces priorités, 650 millions de francs représentaient des ajustements de crédits pour dépenses imprévues.

Le décret d'avance n° 97-953 du 17 octobre 1997 a ouvert 2,9 milliards de francs de crédits supplémentaires destinés au financement de dépenses ordinaires. Le budget de l'Éducation nationale a bénéficié de 1,3 milliard de francs, affecté à des dépenses de rémunération. Les ouvertures effectuées au profit du budget de la Défense se sont élevées à 1,6 milliard de francs, dont l'essentiel a été affecté au financement des opérations extérieures des armées.

Les ouvertures de crédits détaillées dans les états B et C annexés à loi de finances rectificative se sont élevées à 34,9 milliards de francs en termes de crédits bruts et 16,7 milliards de francs en termes de crédits nets, ce décalage reflétant un niveau relativement élevé d'ouvertures de crédits pour remboursements et dégrèvements (18,1 milliards de francs). 14 milliards de francs ont été ouverts au titre des dépenses ordinaires civiles (nettes), 2,1 milliards de francs ont été ouverts au titre des dépenses civiles en capital et 600 millions de francs ont été ouverts au titre des dépenses militaires ordinaires. Les dépenses militaires en capital n'ont fait l'objet d'aucune ouverture.

L'examen des ouvertures de crédits montre que la loi de finances rectificative du 31 décembre 1997 n'a fait que procéder aux classiques ajustements nécessaires en fin d'exercice. Les principales ouvertures ont concerné les allègements de charges sociales sur les bas salaires (4,8 milliards de francs), les versements de l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) (3 milliards de francs), l'aide au logement (2,3 milliards de francs), l'aide à la construction navale (850 millions de francs), les charges de pensions (650 millions de francs), un apurement de dépenses FEOGA (510 millions de francs), un solde de dépenses relatives à la prime à la reprise de véhicules automobiles (470 millions de francs).



**CRÉDITS VOTÉS ET DÉPENSES EFFECTIVES : RÉPARTITION PAR TITRE, BUDGET ANNEXE  
ET CATÉGORIE DE COMPTES SPÉCIAUX**

*(en millions de francs)*

	<b>Loi de finances initiale (I)</b>	<b>Ouvertures en loi de finances rectificative (II)</b>	<b>Crédits votés (I + II)</b>	<b>Dépenses effectives</b>
<b>A.- Budget général</b>				
<i>1. Dépenses ordinaires civiles brutes</i>				
Titre I : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes...	503.195,53	18.447,27	521.642,80	515.484,58
Titre II : Pouvoirs publics .....	4.276,84	—	4.276,84	4.301,86
Titre III : Moyens des services .....	551.963,46	3.140,93	555.104,39	634.255,97
Titre IV : Interventions publiques .....	456.641,16	21.601,58	478.242,74	485.238,16
<i>Sous-total Dépenses ordinaires civiles brutes .....</i>	<i>1.516.077,99</i>	<i>43.189,78</i>	<i>1.559.267,72</i>	<i>1.639.285,57</i>
<i>2. Dépenses civiles en capital</i>				
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat.....	14.762,79	574,22	15.337,01	25.395,76
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat....	57.173,67	1.743,22	58.916,89	74.101,46
<i>Sous-total Dépenses civiles en capital .....</i>	<i>71.936,46</i>	<i>2.317,44</i>	<i>74.253,90</i>	<i>99.497,21</i>
<i>3. Dépenses militaires</i>				
Titre III : Moyens des armes et services .....	154.639,42	2.204,60	156.844,02	106.259,88
Titre V : Equipement.....	87.511,02	—	87.511,02	75.061,31
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat....	1.194,00	—	1.194,00	931,97
<i>Sous-total Dépenses militaires .....</i>	<i>243.344,44</i>	<i>2.204,60</i>	<i>245.549,04</i>	<i>182.253,16</i>
<b>Total pour le budget général (A) .....</b>	<b>1.831.357,91</b>	<b>47.711,82</b>	<b>1.879.069,73</b>	<b>1.921.038,94</b>
<i>Pour mémoire : budget général net (b) .....</i>	<i>1.581.995,45</i>	<i>29.571,82</i>	<i>1.611.567,27</i>	<i>1.655.438,41</i>
<b>B. Budgets annexes</b>				
Aviation civile .....	7.996,56	—	7.996,56	7.857,01
Journaux officiels .....	906,00	—	906,00	1.017,90
Légion d'honneur .....	119,91	2,00	121,91	122,33
Monnaies et médailles .....	863,76	19,60	883,36	805,51
Ordre de la Libération .....	4,25	—	4,25	4,25
Prestations sociales agricoles .....	91.376,00	—	91.376,00	91.488,56
<b>Total pour les budgets annexes (B) .....</b>	<b>101.266,48</b>	<b>21,60</b>	<b>101.288,08</b>	<b>101.295,55</b>
<b>C. Comptes spéciaux du Trésor .....</b>				
<b>1. Opérations à caractère définitif (C1) .....</b>	<b>53.291,54</b>	<b>29.509,86</b>	<b>82.801,40</b>	<b>87.306,11</b>
<i>2. Opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de crédits</i>				
• Comptes d'affectation spéciale.....	58,83	—	56,83	29,16
• Comptes de prêts .....	3.983,50	35,00	4.018,50	6.058,93
• Comptes d'avances .....	356.327,00	—	356.327,00	396.287,61
<b>Sous-total pour les opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de crédits (C2) .....</b>	<b>360.367,33</b>	<b>35,00</b>	<b>360.402,33</b>	<b>402.375,69</b>
<i>3. Opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de découverts (charge nette)</i>				
• Comptes de commerce.....	- 32,56	—	- 32,56	- 410,06
• Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ..	+ 40,00	—	+ 40,00	+ 66,27
• Comptes d'opérations monétaires.....	- 200,00	—	- 200,00	- 346,96
<i>Sous-total pour les opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de découverts (charge nette) .....</i>	<i>- 192,56</i>	<i>—</i>	<i>- 192,56</i>	<i>- 690,76</i>
<b>D. Budget de l'État</b>				
<b>1. Opérations à caractère définitif (A+B+C1) .....</b>	<b>1.985.911,36</b>	<b>77.243,29</b>	<b>2.063.154,65</b>	<b>2.109.638,35</b>
<b>2. Opérations des budgets et comptes dotés de crédits (A+B+C1+C2) .....</b>	<b>2.346.288,57</b>	<b>77.278,29</b>	<b>2.423.536,86</b>	<b>2.512.000,00</b>
<i>Pour mémoire : crédits nets du budget de l'État (b)</i>				
• Opérations à caractère définitif.....	1.736.531,36	59.103,29	1.795.634,65	1.844.038,41
• Opérations des budgets et comptes dotés de crédits .....	2.096.921,21	59.138,29	2.156.059,50	2.246.411,19

(a) y compris 0,8 million de francs pour les réparations des dommages de guerre au titre VII.

(b) hors remboursements et dégrèvements d'impôts (chapitres 15-01, 15-02 (sauf article 50) et 15-07 du budget des Charges communes).

Les ouvertures de crédits demandées pour les budgets annexes se sont limitées à 21,6 millions de francs. Les crédits du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » ont été majorés de 29,5 milliards de francs, afin de tenir compte du niveau des recettes effectivement encaissées, notamment du fait de l'ouverture du capital de France Télécom, en octobre 1997.

Les seules ouvertures découlant de la loi de finances rectificative du 31 décembre 1997 (décrets d'avance ratifiés et états B et C annexés) ne suffisent pas à caractériser le montant des **crédits pris en compte dans la détermination de l'équilibre financier**. Ceux-ci sont inscrits, à ce titre, dans le tableau d'équilibre associé au dernier article de la première partie de la loi de finances. Ils résultent de la contraction entre le montant des ouvertures précitées et le montant des annulations effectuées par les arrêtés associés aux décrets d'avance et ceux annexés au projet de loi de finances rectificative.

En juillet comme en octobre 1997, les annulations associées aux décrets d'avance ont intégralement compensé les crédits ouverts par ces décrets, assurant ainsi à elles seules la préservation de « *l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances* », exigée par l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Pour autant, l'impact des décrets d'avance et des arrêtés d'annulation associés n'a pas été neutre sur la structure des crédits ouverts : il montre, au contraire, un basculement au profit des crédits pour dépenses civiles ordinaires (majorés de 3,2 milliards de francs) et au détriment des crédits pour dépenses civiles en capital (réduits de 1,3 milliard de francs) et des crédits pour dépenses militaires (réduits de 1,8 milliard de francs, cette réduction portant sur les dépenses militaires en capital).

Un tel effet s'est reproduit pour les ouvertures et annulations de crédits bruts associées à la loi de finances rectificative du 31 décembre 1997. 20,8 milliards de francs ont été annulés sur le budget général par l'arrêté du 19 novembre 1997 annexé au projet de loi de finances rectificative. Le solde des crédits ouverts et annulés s'est établi à + 14,1 milliards de francs pour les dépenses ordinaires civiles brutes, à + 1,1 milliard de francs pour les dépenses civiles en capital et à - 1,2 milliard de francs pour les dépenses militaires. Cependant, compte tenu d'un solde particulièrement élevé d'ouvertures et annulations de crédits pour remboursements et dégrèvements (+ 18 milliards de francs), le solde des ouvertures et annulations de crédits pour dépenses ordinaires civiles nettes s'est établi à - 3,9 milliards de francs.



*In fine*, l'exercice 1997 a été marqué par une évolution inhabituelle des crédits déterminant l'équilibre financier associé aux lois de finances : **le montant total des crédits nets ouverts au budget général après intervention de l'unique loi de finances rectificative (1.578 milliards de francs) s'est inscrit en diminution de près de 4 milliards de francs par rapport au montant des crédits nets initiaux (1.582 milliards de francs), soit une proportion de 0,3%**. Il avait augmenté de 32 milliards de francs en 1994 (2,2% des crédits initiaux), 46,9 milliards de francs en 1995 (3,1% des crédits initiaux) et 14,6 milliards de francs en 1996 (0,9% des crédits initiaux).

De plus, cette diminution a été acquise non seulement grâce à la contribution des crédits pour dépenses militaires (– 3 milliards de francs au total) et des crédits pour dépenses civiles en capital (– 200 millions de francs), mais aussi grâce à une diminution d'environ 750 millions de francs des crédits pour dépenses ordinaires civiles nettes. Au contraire, ceux-ci avaient augmenté de 28,3 milliards de francs en 1994, 52,8 milliards de francs en 1995 et 11,1 milliards de francs en 1996.

L'évolution des crédits bruts du budget général prise en compte dans la détermination de l'équilibre des lois de finances pour 1997 est plus « classique », puisqu'elle montre une augmentation de 14 milliards de francs, similaire à celle de 1996 (19 milliards de francs) mais nettement inférieure à celle de 1995 (50 milliards de francs) et de 1994 (24,4 milliards de francs). Les crédits bruts du budget général soumis à l'examen du Parlement ont ainsi été portés à 1.845,4 milliards de francs.

**Ainsi, à la différence des exercices précédents et contrairement à ce que d'aucuns voudraient donner à croire, la dépense publique a été tenue, le financement des priorités de la nouvelle majorité ayant été réalisé dans la responsabilité, sans aucun dérapage.**

**MODIFICATIONS APPORTÉES AUX CRÉDITS BRUTS INITIAUX PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE**

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative du 31 décembre 1997						Montant des crédits après loi de finances rectificative	Dépenses effectives
		Ouvertures en décrets d'avance (a)	Annulations associées aux décrets d'avance (b)	Variation nette des crédits	Ouvertures	Annulations associées (c)	Variation nette des crédits		
<b>A. Budget général</b>									
1. Dépenses ordinaires civiles brutes .....	1.516	11.020	7.835	+ 3.184	32.169	18.507	+ 14.112	1.533	1.639
2. Dépenses civiles en capital .....	71.936	216,31	1.536	- 1.319	2.101	982,08	+ 1.119	71.735	99.497
3. Dépenses militaires .....	243.344	1.600	3.410	- 1.810	604,60	1.804	- 1.200	240.334	182.253
<b>Crédits bruts du budget général (A) .....</b>	<b>1.831</b>	<b>12.836</b>	<b>12.781</b>	<b>+ 55,00</b>	<b>34.875</b>	<b>20.844</b>	<b>+ 14.031</b>	<b>1.845</b>	<b>1.921</b>
<i>Pour mémoire :</i>									
• <i>Dépenses ordinaires civiles nettes (d) .....</i>	<i>1.266</i>	<i>11.020</i>	<i>7.835</i>	<i>+ 3.184</i>	<i>14.029</i>	<i>17.957</i>	<i>- 3.927</i>	<i>1.265</i>	<i>1.373</i>
• <i>Crédits nets du budget général (d) .....</i>	<i>1.581</i>	<i>12.836</i>	<i>12.781</i>	<i>+ 55,00</i>	<i>16.735</i>	<i>20.744</i>	<i>- 4.008</i>	<i>1.578</i>	<i>1.655</i>
<b>B. Budgets annexes (B) .....</b>	<b>101.266</b>	-	-	-	<b>21,60</b>	-	<b>+ 21,60</b>	<b>101.288</b>	<b>101.295</b>
<b>C. Comptes spéciaux du Trésor</b>									
1. Opérations à caractère définitif (C1) .....	53.291	-	55,00	- 55,00	29.509	9,86	+ 29.500	82.736	87.306
2. Opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de crédits (C2) .....	360.367	-	-	-	35,00	3.075	- 3.040	357.327	402.375
3. Opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de découverts (charge nette) .....	- 192,56	-	-	-	-	-	-	- 192,56	- 690,76
<b>D. Budget de l'État</b>									
<b>1. Opérations à caractère définitif (A+B+C1) .....</b>	<b>1.985</b>	<b>12.836</b>	<b>12.836</b>	<b>0,00</b>	<b>64.406</b>	<b>20.853</b>	<b>+ 43.552</b>	<b>2.029</b>	<b>2.109</b>
<b>2. Opérations des budgets et comptes dotés de crédits (A+B+C1+C2) .....</b>	<b>2.346</b>	<b>12.836</b>	<b>12.836</b>	<b>0,00</b>	<b>64.441</b>	<b>23.928</b>	<b>+ 40.512</b>	<b>2.386</b>	<b>2.512</b>
<i>Pour mémoire : crédits nets du budget de l'État (d)</i>									
• <i>Opérations à caractère définitif .....</i>	<i>1.736</i>	<i>12.836</i>	<i>12.836</i>	<i>0,00</i>	<i>46.266</i>	<i>20.753</i>	<i>+ 25.512</i>	<i>1.762</i>	<i>1.844</i>
• <i>Opérations des budgets et comptes dotés de crédits .....</i>	<i>2.096</i>	<i>12.836</i>	<i>12.836</i>	<i>0,00</i>	<i>46.301</i>	<i>23.828</i>	<i>+ 22.472</i>	<i>2.119</i>	<i>2.246</i>

(a) Décrets d'avance n° 97-755 du 9 juillet 1997 et n° 97-953 du 17 octobre 1997.

(b) Arrêtés du 9 juillet 1997 et du 17 octobre 1997.

(c) Arrêté du 19 novembre 1997.

(d) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts (chapitres 15-01, 15-02 (sauf article 50) et 15-07 du budget des Charges communes).

## 2.- Les dépenses constatées

La bonne tenue des comptes de l'État en 1997, en termes de crédits du budget général nets de remboursements et dégrèvements, se trouve confirmée par l'analyse des dépenses effectives.

### *a) Analyse générale*

• Les dépenses brutes du budget général s'élèvent à 1.921 milliards de francs, soit une augmentation de 1% par rapport à 1996. **Il s'agit de l'évolution la plus modeste depuis l'exercice 1994**, qui avait vu les charges brutes du budget général augmenter de 2,3% par rapport à l'année précédente. Les exercices 1995 (+ 3,2%) et 1996 (+ 4,6%) apparaissent ainsi comme des « parenthèses » dans l'effort de modération des dépenses de l'État engagé au début des années 1990.

Cependant, l'impact des remboursements et dégrèvements explique pour l'essentiel le ressaut constaté en 1995 et 1996. En effet, la récession enregistrée en 1993 a provoqué une chute de ces dépenses (- 7,4% en 1993 et - 4,4% en 1994), alors que la reprise de 1994 et la croissance « molle » de 1995 et 1996 ont contribué à les replacer sur une pente ascendante, grevant ainsi à due concurrence le taux d'évolution des dépenses brutes du budget général. A l'inverse, l'augmentation de 1,7% seulement enregistrée en 1997 pour les remboursements et dégrèvements apporte une contribution sensible à la décélération des dépenses brutes du budget général.

Les **dépenses nettes du budget général** montrent une évolution encore plus singulière. Elles augmentent de 0,8% seulement par rapport à 1996, ce qui équivaut à une **diminution de 0,3% en termes réels**, après prise en compte d'un taux d'inflation de 1,1% environ <sup>(6)</sup>. Cette performance marque une étape significative dans l'**assainissement des comptes de l'État**, que les premiers résultats relatifs à l'exercice 1998 tendent d'ailleurs à confirmer <sup>(7)</sup>.

---

(6) Le déflateur des prix du PIB est égal à 1,1% en 1997, l'indice des prix à la consommation est égal à 1,2%, l'indice des prix à la consommation hors tabac est égal à 1,1%.

(7) La quatrième situation provisoire des dépenses de l'État en 1998, selon les écritures arrêtées au 19 mars 1999, montre que les charges nettes du budget général ont augmenté de 1,1%.

**DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL DE 1993 À 1997**

*(en millions de francs)*

	1993		1994		1995		1996		1997	
	Dépenses	Evolution (en %)	Dépenses	Evolution (en %)	Dépenses	Evolution (en %)	Dépenses	Evolution (en %)	Dépenses	Evolution (en %)
<b>1.- Dépenses ordinaires civiles brutes:</b>										
Titre I : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	430.23	+ 0,8	427.60	- 0,6	470.06	+ 9,9	505.22	+ 7,5	515.48	+ 2,0
Titre II : Pouvoirs publics	3.77	+ 4,8	3.82	+ 1,2	3.96	+ 3,6	4.19	+ 5,9	4.30	+ 2,5
Titre III : Moyens des services	557.64	+ 5,2	579.69	+ 4,0	599.52	+ 3,4	620.12	+ 3,4	634.25	+ 2,3
Titre IV : Interventions publiques	432.85	+ 5,7	455.16	+ 5,2	463.75	+ 1,9	479.03	+ 3,3	485.23	+ 1,3
<b>Sous-total Dépenses ordinaires civiles brutes</b>	<b>1.44</b>	<b>+ 4,0</b>	<b>1.46</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>1.53</b>	<b>+ 4,8</b>	<b>1.60</b>	<b>+ 4,6</b>	<b>1.63</b>	<b>+ 1,9</b>
<b>2.- Dépenses civiles en capital :</b>										
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	28.18	+ 4,6	25.45	- 9,7	24.86	- 2,3	28.96	+ 16,5	25.39	- 12,3
Titres VI et VII : Subventions d'investissement et réparations des dommages de guerre	81.61	+ 6,3	79.43	- 2,7	76.80	- 3,3	79.57	+ 3,6	74.10	- 6,9
<b>Sous-total Dépenses civiles en capital</b>	<b>109.79</b>	<b>+ 5,9</b>	<b>104.89</b>	<b>- 4,5</b>	<b>101.66</b>	<b>- 3,1</b>	<b>108.54</b>	<b>+ 6,8</b>	<b>99.49</b>	<b>- 8,3</b>
<b>3.- Dépenses militaires :</b>										
Titre III : Dépenses militaires ordinaires	100.40	+ 4,6	103.70	+ 3,3	105.23	+ 1,5	107.45	+ 2,1	106.25	- 1,1
Titres V et VI : Dépenses militaires en capital	88.66	- 5,6	88.47	- 0,2	74.72	- 15,5	77.99	+ 4,4	75.99	- 2,6
<b>Sous-total Dépenses militaires</b>	<b>189.06</b>	<b>- 0,4</b>	<b>192.18</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>179.96</b>	<b>- 6,4</b>	<b>185.45</b>	<b>+ 3,0</b>	<b>182.25</b>	<b>- 1,7</b>
<b>DÉPENSES BRUTES DU BUDGET GÉNÉRAL</b>	<b>1.72</b>	<b>+ 3,6</b>	<b>1.76</b>	<b>+ 2,3</b>	<b>1.81</b>	<b>+ 3,2</b>	<b>1.90</b>	<b>+ 4,6</b>	<b>1.92</b>	<b>+ 1,0</b>
Pour mémoire :										
• Remboursements et dégrèvements d'impôts	220.52	- 7,4	210.81	- 4,4	222.18	+ 5,4	260.54	+ 17,3	265.59	+ 1,9
• Dépenses ordinaires civiles nettes	1.20	+ 6,4	1.25	+ 4,3	1.31	+ 4,8	1.34	+ 2,5	1.37	+ 1,9
• Dépenses nettes du budget général	1.50	+ 5,5	1.55	+ 3,3	1.59	+ 2,8	1.64	+ 2,8	1.65	+ 0,8

• Les **dépenses brutes** du budget général (1.921 milliards de francs) sont supérieures de 75,6 milliards de francs au montant des crédits pris en compte dans la détermination de l'équilibre des lois de finances pour 1997 (1.845,4 milliards de francs).

Cet écart doit être apprécié en tenant compte du montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours (68,5 milliards de francs) et des crédits reportés à partir de l'exercice 1996 (57,4 milliards de francs). Le montant des **crédits ouverts** s'établit donc à 1.971,4 milliards de francs. Cependant, compte tenu des possibilités et conditions définies par l'article 17 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, 54,5 milliards de francs de crédits sont reportés sur l'exercice 1998.

Ainsi, le montant net des crédits disponibles sur l'exercice 1997 s'élève à 1.916,9 milliards de francs, inférieur de 4,1 milliards de francs au montant des dépenses effectives. Cet écart justifie le solde net positif de 4,1 milliards de francs pour les mouvements proposés dans le présent projet, qui se décompose en 14,7 milliards de francs d'ouvertures de crédits complémentaires et 10,5 milliards de francs d'annulations de crédits non consommés.

#### *b) Les dépenses ordinaires civiles*

**La charge brute de la dette de l'État** a connu une évolution exceptionnellement modérée, puisque s'établissant à 240,9 milliards de francs, elle n'augmente que de 0,4% par rapport à 1996. Se trouve ainsi confirmé le ralentissement de ce poste de dépenses, pressenti en 1994 (+ 6,3% par rapport à 1993), démenti en 1995 (+ 12,6%) et amorcé en 1996 (+ 1,9%).

La charge de la dette négociable représente la majeure partie de la charge totale de la dette de l'État : 228,2 milliards de francs. Le freinage enregistré en 1996 (+ 3,2%) s'accroît en 1997 (+ 1,5%) :

– la stabilisation de l'encours des BTF (bons à court terme à intérêts précomptés) s'est conjuguée à la baisse des taux à court terme pour réduire la charge d'intérêt de 2,9 milliards de francs sur cette catégorie de bons du Trésor, qui s'établit ainsi à 9,9 milliards de francs (– 22,8%) ;

– la charge des intérêts dus sur les BTAN (bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel) a bénéficié de la forte réduction des taux constatée en 1996 sur les échéances visées par les BTAN (2 à 5 ans) ; cet « effet taux » a plus que compensé l'accroissement de l'encours de cette catégorie de bons et la charge des BTAN s'établit à 56,4 milliards de francs (– 5,3%) ;

– en revanche, l'« effet taux » favorable observé de façon similaire sur les échéances longues (supérieures à 7 ans) n'a pu que modérer – et non pas compenser – l'effet volume défavorable engendré par un montant particulièrement élevé d'émissions d'OAT (obligations assimilables du Trésor) ; la charge d'intérêt sur cette catégorie de titres s'élève à 161,8 milliards de francs (+ 6,1%).

Les dépenses afférentes à la dette non négociable reculent de près de 2 milliards de francs et se montent à 10,7 milliards de francs (– 15,4%). Cette diminution poursuit l'évolution constatée en 1995 (– 2,4%) et 1996 (– 15,2%). La majeure partie de la dépense provient ici de la rémunération de La Poste au titre des avoirs créditeurs des comptes courants postaux, qui sont déposés auprès du Trésor. Cette rémunération est de 7,3 milliards de francs en 1997, quasiment stable par rapport à 1996 (7,4 milliards de francs).

Les charges diverses résultant de la gestion de la dette et des frais de trésorerie s'élèvent à 2,1 milliards de francs, en diminution sensible par rapport à 1996 (2,6 milliards de francs). Une fois déduite les charges relatives au Fonds de stabilisation des changes – qui ne relèvent pas de la gestion de la dette à proprement parler – l'essentiel de cette diminution provient de l'allègement des charges du Fonds de soutien des rentes (457,4 millions de francs au lieu de 745,7 millions de francs en 1996) et de la diminution des commissions de placement et de services financiers (541,5 millions de francs au lieu de 808,9 millions de francs en 1996).

**Les dépenses liées à la mise en œuvre de la garantie de l'État** connaissent un ressaut sensible en 1997 : elles passent de 1,5 milliard de francs à 6,5 milliards de francs. Les deux facteurs principaux de la dépense sont, d'une part, les indemnités versées par l'État à la BFCE-Natexis au titre des impayés, d'autre part, les garanties établies au bénéfice de la COFACE au titre des procédures publiques d'assurance à l'exportation gérées par cette société :

– la garantie pour impayés à la BFCE est mise en jeu à hauteur de 3 milliards de francs, en période complémentaire, sans avoir été prévue dans le collectif de fin d'année. Le sinistre le plus important est enregistré sur le Nigeria (2,7 milliards de francs). En 1993 et 1995, l'essentiel des dépenses avait été occasionné par des impayés de l'Irak ;

– malgré une capacité de financement de 8,1 milliards de francs en 1997, la trésorerie de la COFACE est abondée à hauteur de 2,53 milliards de francs par un versement en provenance du budget des Charges communes, en période complémentaire, au titre de l'assurance crédit à l'exportation. Cette dépense semble résulter de la volonté de préserver le niveau du fonds de roulement de la COFACE, compte tenu du versement de 7 milliards de francs prévu pour l'exercice au titre des recettes non fiscales du budget général et de la perspective d'appels en garantie auprès de la COFACE pouvant intervenir dès les premières semaines de l'exercice 1998.

Contrairement à l'exercice 1996, qui avait vu une vive augmentation des **dépenses en atténuation de recettes** (+ 17,4%), l'exercice 1997 connaît une évolution heureusement plus modérée : + 1,7%. Les remboursements et dégrèvements, qui représentent la majeure partie de ces dépenses, progressent de 1,9% seulement et représentent 265,8 milliards de francs :

– en 1996, les remboursements de TVA avaient enregistré l'effet en année pleine de la hausse de 2 points de TVA intervenue en août 1995. En conséquence, ils avaient augmenté de 21% pour s'établir à 127,7 milliards de francs. En 1997, cet effet est remplacé par l'impact – beaucoup plus modeste – d'une croissance tirée par les exportations, et les remboursements de TVA s'élèvent à 129,2 milliards de francs (+ 1,2%) ;

– les dégrèvements d'impôts locaux à la charge de l'État connaissent une légère accélération par rapport à 1996 (+ 6,7% au lieu de + 4,8%), sans pour autant renouer avec les taux d'évolution constatés en 1993, 1994 et 1995 (respectivement : + 15,7%, + 25,3% et + 12,7%). Ils atteignent 56,4 milliards de francs en 1997 :

• les dégrèvements de taxe professionnelle (44,4 milliards de francs, soit + 8,1%) en sont la composante la plus importante et la plus dynamique, suggérant ainsi que le mécanisme

destiné à contenir les effets du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée, mécanisme introduit en 1995, s'avère insuffisant pour modérer la charge pesant sur l'État ;

- après avoir augmenté de 1,2% en 1995 et de 14,5% en 1996, les dégrèvements de taxe d'habitation augmentent de 1,3% en 1997 et s'établissent à 9,7 milliards de francs. Il convient cependant de noter que les dépenses budgétaires apparaissent beaucoup plus erratiques que les ordonnancements effectués par la direction générale des impôts, qui montrent pour les mêmes années, des taux d'évolution respectifs de + 4,7%, + 4,7% et + 3,6%. On observera que l'administration ne paraît en mesure de fournir aucune explication sur ce décalage entre ordonnancements et dépenses budgétaires ;

- les dégrèvements de taxe foncière ralentissent progressivement (+ 4,1% après + 6% en 1996 et + 15% en 1995) et ne représentent que 2,3 milliards de francs en 1997 ;

- le comportement des restitutions d'impôt sur les sociétés semble aussi difficile à expliquer en 1997 qu'en 1996. La corrélation supposée entre l'amélioration des résultats des entreprises et la diminution des restitutions se trouve à nouveau infirmée : ces dernières se sont accrues de 4,2% et ont atteint 29,8 milliards de francs. Il est vrai que cette progression est sensiblement inférieure à celle qui avait été enregistrée en 1995 (+ 18,3%) et 1996 (+ 14%).

**Les dépenses civiles de fonctionnement** (titres II et III) s'élèvent à 638,6 milliards de francs, au lieu de 624,3 milliards de francs en 1996 (+ 2,3% au lieu de + 3,5%). La décélération ainsi constatée doit être remarquée, alors que l'on avait pu croire hors de portée la maîtrise de cette catégorie de dépenses au vu des résultats de l'exercice 1996. Pour autant, les dépenses civiles de fonctionnement se situent à un niveau supérieur de 33,4% à celui de 1990, alors que les charges nettes du budget de l'État <sup>(8)</sup> ne sont supérieures en 1997 que de 28,6% à leur niveau de 1990.

Les *charges « civiles » de personnel* représentent 538,6 milliards de francs (+ 2,8%), soit 32,5% des charges nettes du budget général ou 84,4% du total des dépenses civiles de fonctionnement. Il convient cependant de relativiser ce dernier

---

(8) Charges nettes du budget général et charge nette des comptes spéciaux du Trésor (opérations définitives et temporaires).



pourcentage, les charges « civiles » de personnel incluant en exécution les pensions militaires (44,9 milliards de francs) et, dès la loi de finances initiale, la part de la Défense dans les charges de compensation et de sur-compensation entre régimes de sécurité sociale.

**DEPENSES CIVILES DE PERSONNEL (Titre III, parties 1 à 3)**

*(en millions de francs)*

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1994	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
1. Rémunérations d'activité .....	273.718,8	284.801,4	293.964,9	299.877,5	+ 4,0	+ 3,2	+ 2,0
2. Pensions et allocations .....	150.033,5	158.052,4	164.919,7	170.757,7	+ 5,3	+ 4,3	+ 3,5
3. Charges sociales .....	61.582,1	62.150,2	65.181,3	67.990,7	+ 0,9	+ 4,9	+ 4,3
<b>Dépenses civiles de personnel .....</b>	<b>485.334,5</b>	<b>505.004,0</b>	<b>524.065,9</b>	<b>538.625,9</b>	<b>+ 4,1</b>	<b>+ 3,8</b>	<b>+ 2,8</b>

La revalorisation du point d'indice de la fonction publique (0,5% au 1<sup>er</sup> mars 1997 et 0,5% au 1<sup>er</sup> octobre 1997) explique une partie des augmentations constatées sur les trois postes de dépenses. En masse et en valeur moyenne sur 1997, cette revalorisation représente une augmentation des charges publiques de 0,54% pour les rémunérations d'activité et les charges sociales et de 0,46% pour les pensions et allocations. D'autres facteurs spécifiques à chaque poste de dépenses expliquent, par ailleurs, leurs évolutions différenciées. Ils sont explicités dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997 :

– pour les rémunérations d'activité : le GVT (glissement vieillesse technicité), le solde des gels, créations et suppressions d'emplois, les mesures catégorielles, la création en mars 1997 d'une indemnité exceptionnelle destinée à compenser, pour les agents de l'État, l'augmentation de la CSG ;

– pour les pensions, un effet démographique qui se traduit par l'augmentation continue, depuis plusieurs années, du nombre de pensionnés ;

– pour les charges sociales, l'alourdissement de la charge de compensation inter-régimes de sécurité sociale, la modification du taux de cotisation familiale, la suppression du calcul forfaitaire de la part patronale des cotisations d'assurance maladie ou encore la mise en œuvre du congé de fin d'activité, constituent un faisceau de facteurs qui jouent parfois en sens contraire.



1. Interventions politiques et administratives .....	24.466,2	23.815,6	24.480,2	21.384,3	- 2,7	+ 2,8	- 12,6
2. Action internationale.....	11.124,4	10.934,0	10.037,7	9.447,8	- 1,7	- 8,2	- 5,9
3. Action éducative et culturelle .....	78.955,8	80.266,1	86.822,2	87.246,5	+ 1,7	+ 8,2	+ 0,5
4. et 5. Action économique .....	158.606,6	170.029,1	175.475,8	179.596,3	+ 7,2	+ 3,2	+ 2,3
6. et 7. Action sociale.....	182.013,7	178.714,7	182.222,7	187.563,2	- 1,8	+ 2,0	+ 2,9
<b>Dépenses d'intervention.....</b>	<b>455.166,7</b>	<b>463.759,5</b>	<b>479.038,6</b>	<b>485.238,2</b>	<b>+ 1,9</b>	<b>+ 3,3</b>	<b>+ 1,3</b>

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, la nomenclature budgétaire se prête mal à l'analyse des dépenses du titre IV. C'est ainsi que, par exemple, sont imputées sur les chapitres de la partie 3 « Action éducative et culturelle » les dépenses relatives, d'une part, à la prise en charge par l'État de certaines charges afférentes à l'enseignement privé, d'autre part, au financement de la formation professionnelle. Ces dernières relèvent plutôt de la politique de l'emploi, dont les dépenses sont majoritairement inscrites sur les parties 4 et 5 du titre IV. C'est pourquoi un panorama des interventions de l'État doit reposer de préférence sur un regroupement fonctionnel.

On rappellera, à cet égard, que le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, a appelé à ce qu'à terme, soit substituée à la présentation actuelle par nature de charges ou par destination, une présentation des crédits par programme et par acteur, permettant une évaluation *a posteriori*.

- Les dépenses d'intervention relatives à *l'emploi et à la formation professionnelle* figurent essentiellement sur les budgets du Travail (101 milliards de francs) et des Charges communes (48,6 milliards de francs). La stabilité globale, entre 1996 et 1997, des charges imputées sur le budget du Travail est la résultante de plusieurs mouvements contraires :

- les charges de gestion de la politique de l'emploi (4,8 milliards de francs) augmentent de 8%, essentiellement du fait du versement de 250 millions de francs à l'Unedic en contrepartie de la prise en charge par celle-ci de l'inscription des demandeurs d'emploi, en vertu d'une convention valable pour la seule année 1997 ;

– les dépenses de l'État pour la formation et l'adaptation de la main d'œuvre des entreprises (7,7 milliards de francs) progressent de 19,6%, essentiellement sous l'effet d'entrées supérieures aux prévisions dans les dispositifs des conventions de conversion, d'une part, de la réduction de la durée du travail, d'autre part ;

– les dépenses relatives à la participation de l'État au financement du retrait d'activité et des revenus de remplacement diminuent en 1997 (24,1 milliards de francs, soit -10%) malgré la légère augmentation des dépenses afférentes aux préretraites progressives (2,8 milliards de francs) ;

– les actions de l'État en faveur de publics prioritaires sont stables (59,9 milliards de francs) : l'accroissement des dépenses exposées au titre de l'insertion professionnelle des jeunes (+ 2,6 milliards de francs) et des contrats initiative-emploi (+ 3,5 milliards de francs) compense la réduction des dépenses au titre de l'allocation formation-reclassement (- 2,4 milliards de francs), des contrats emploi-solidarité (- 3,7 milliards de francs) et de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (- 940 millions de francs).

L'essentiel des dépenses imputées sur le chapitre 44-75 du budget des Charges communes est consacré à la prise en charge par l'État de la réduction de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, dite « ristourne dégressive », fusionnée depuis octobre 1996 avec l'abattement « famille », soit 46,7 milliards de francs, en progression de 8,8 milliards de francs (+ 23%) par rapport à 1996. Cette hausse s'explique par la revalorisation du SMIC intervenue au 1<sup>er</sup> juillet 1997 et par l'imputation, en période complémentaire, d'une dépense de 5,4 milliards de francs au profit de l'ACOSS, portant régularisation provisoire pour l'exercice 1997.

• *L'aide au logement* mobilise en 1997 près de 43 milliards de francs. Les aides à la personne sont imputées sur le budget du Logement (32,4 milliards de francs, + 1%) au titre de l'aide personnalisée au logement (14,8 milliards de francs) et de l'allocation de logement social (17,6 milliards de francs). Les aides à la pierre sont imputées sur le budget des Charges communes (10,5 milliards de francs) et résultent, à hauteur de 6,8 milliards de francs, du versement des primes d'épargne-logement.

- *Les dépenses d'action sociale* concernent deux dispositifs majeurs : le revenu minimum d'insertion (24,4 milliards de francs, + 6%), qui couvre un million de foyers et 1,9 million de bénéficiaires, et l'allocation pour adulte handicapé (22,4 milliards de francs, + 4%), qui concerne près de 630 000 personnes. La Cour des comptes relève à cet égard qu'« *entre 1987 et 1996, les bénéficiaires sont passés de 495 000 à 630 000, soit une augmentation de 27,3% et, sur la même période, les dépenses consacrées à l'AAH sont passées de 12,9 à 22,3 milliards de francs, soit une hausse de 73%* ». Enfin, la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire a occasionné 6,4 milliards de francs de dépenses.

- *Les dépenses relatives à l'enseignement privé* s'élèvent à 36,5 milliards de francs, au lieu de 35,6 milliards de francs en 1996, soit une augmentation de 2,6%. Le rythme d'évolution de ces dépenses témoigne donc d'une sensible décélération par rapport aux taux constatés en 1995 (+ 4,8%) et 1996 (+ 4,4%). Cependant, la Cour des comptes relève « *une mauvaise maîtrise des besoins* », qui se traduit par une sous-évaluation renouvelée des crédits en loi de finances initiale et par des mouvements de crédits parfois contradictoires en cours de gestion.

- *Les subventions aux entreprises publiques* atteignent 31,4 milliards de francs. La majeure partie concerne la participation de l'État aux dépenses de transports collectifs nationaux, régionaux et franciliens (12,5 milliards de francs), aux charges d'infrastructure ferroviaire (11,6 milliards de francs) et au désendettement de la SNCF (4,4 milliards de francs).

- *L'action internationale* mobilise près de 9,5 milliards de francs, principalement concentrés sur les budgets des Affaires étrangères (6,5 milliards de francs) et de la Coopération (2,3 milliards de francs). La Cour des comptes note une évolution de certains postes de dépenses « *plus conforme aux objectifs de maîtrise des dépenses publiques* » (assistance technique civile).

- Les interventions de l'État couvrent également de nombreux autres domaines, comme l'aide aux régimes spéciaux structurellement déficitaires (mines, SNCF, gens de mer, etc.) pour 20,3 milliards de francs environ, les pensions des anciens combattants (20,5 milliards de francs) ou les interventions en faveur de l'agriculture (30,1 milliards de francs). D'autres dépenses, réparties sur un grand nombre de chapitres, représentent une cinquantaine de milliards de francs

*b) Les dépenses civiles en capital*

En 1997, les **dépenses civiles en capital s'inscrivent en net recul** par rapport à leur niveau de 1996 : elles tombent à 99,5 milliards de francs au lieu de 108,6 milliards de francs, soit une diminution de 8,3% par rapport à 1996, année qui, sur moyenne période, apparaît cependant comme singulière, puisqu'il s'agit du seul exercice ayant enregistré une augmentation de ces dépenses depuis le « point haut » observé en 1993 (109,8 milliards de francs).

**DEPENSES CIVILES EN CAPITAL (Titres V, VI et VII)**

*(en millions de francs)*

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1994	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
Titre V : Investissements exécutés par l'État .....	25.453,1	24.862,7	28.967,9	25.395,8	- 2,3	+ 16,5	- 12,3
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État.....	79.438,3	76.803,7	79.579,2	74.100,6	- 3,3	+ 3,6	- 6,9
Titre VII : Réparation des dommages de guerre.....	0,8	0,1	0,5	0,8	n.s.	n.s.	n.s.
<b>Dépenses civiles en capital.....</b>	<b>104.892,2</b>	<b>101.666,5</b>	<b>108.547,5</b>	<b>99.497,2</b>	<b>- 3,1</b>	<b>+ 6,8</b>	<b>- 8,3</b>

Une approche en glissement pluriannuel permet de faire abstraction de la singularité de 1996. Il est alors possible de donner une appréciation moins pessimiste pour 1997. En effet, alors que le glissement annuel moyen entre 1993 et 1995 atteint - 3,8%, le glissement annuel moyen entre 1995 et 1997 s'améliore à - 1,1%, ce qui suggère que l'essentiel du mouvement de compression des dépenses en capital a été effectué en 1994 et 1995.

Le lien entre crédits initiaux, crédits ouverts et dépenses effectives est plus ténu pour les dépenses en capital que pour les dépenses ordinaires. En effet, les crédits initiaux pour les services civils s'inscrivent en diminution de 14,7% par rapport à ceux de 1996 ; les crédits disponibles ne diminuent que de 7,8%, notamment en raison de reports importants et d'un volant significatif de crédits ouverts par voie de fonds de concours ; quant aux dépenses effectives, elles diminuent de 8,3%.

**Les « investissements réalisés par l'État »** (titre V) sont la composante des dépenses civiles en capital la plus affectée en valeur relative : ils diminuent de 3,6 milliards de francs, soit 12,3%. Cependant, le

taux de consommation des crédits (72,3%) est en hausse d'un point par rapport à 1996.

La contribution la plus importante à la diminution des dépenses provient du décalage entre les dotations en capital effectuées en 1996 et 1997 à partir du chapitre 54-90 du budget des Charges communes : 3,7 milliards de francs et 2,24 milliards de francs respectivement. Le retard observé dans certaines opérations (moteur CFM XX, nouvel avion de 100 places) explique la réduction de 600 millions de francs des dépenses du budget des Transports aériens. Les dépenses d'équipement du ministère de l'Intérieur diminuent de 400 millions de francs, la réduction portant notamment sur les moyens aériens de la Sécurité civile. Le rapport de la Cour des comptes suggère que la réorganisation des services du ministère de l'Éducation nationale pourrait expliquer la diminution de 400 millions de francs des dépenses imputées sur le budget de l'Enseignement supérieur. Enfin, la quasi-stabilité des dépenses nettes relatives aux routes est purement optique, la diminution des investissements sur le réseau routier national due au gel des contrats de plan État-région (- 776 millions de francs) étant principalement compensée par un changement de nomenclature budgétaire qui amène à inscrire sur le titre V (chapitre 53-42 « Voirie nationale – Grosses réparations et aménagements de sécurité) 551 millions de francs de dépenses auparavant inscrites sur le titre III (chapitre 35-42 « Routes – Entretien et maintenance »).

**Les « subventions d'investissement accordées par l'État »** (titre VI) représentent la plus forte baisse en valeur absolue : 5,5 milliards de francs, soit - 6,9% par rapport à 1996. Le taux de consommation des crédits diminue d'un point et revient à 77%.

Les dépenses relevant du budget de l'Intérieur sont stables en 1997 (13,6 milliards de francs), alors que les dépenses relevant du budget de l'Industrie diminuent de 1,3 milliard de francs : la subvention au CEA inscrite sur le chapitre 62-00 passe de 8,1 milliards de francs en 1996 à 7,6 milliards de francs en 1997 ; les dépenses de reconversion et de restructuration industrielle (chapitres 62-01 et 64-96) passent de 445,9 millions de francs à 285,1 millions de francs ; les dépenses relatives au développement de la recherche industrielle et innovante reviennent de 2,2 milliards de francs à 1,6 milliard de francs.

Les dépenses imputées sur le budget du Logement diminuent de 3 milliards de francs et atteignent 9 milliards de francs en 1997. Les modifications des mécanismes d'aide au logement ainsi que de la nomenclature et des modes d'imputation budgétaires, effectuées à l'occasion

des exercices 1996 et 1997, rendent toutefois difficile la comparaison directe entre ces deux exercices. Par exemple, les dépenses afférentes aux prêts locatifs aidés (PLA) s'établissent en baisse notable (2 milliards de francs au lieu de 2,9 milliards de francs), de même que les dépenses afférentes aux primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) (1,3 milliard de francs au lieu de 1,6 milliard de francs) ; pour une part, cette diminution est la conséquence de l'application du taux réduit de TVA aux constructions de logements sociaux neufs. Les dépenses relatives aux prêts à taux zéro imputées sur le budget général (chapitre 65-48, article 40) reviennent de 2,6 milliards de francs à 2,4 milliards de francs, une partie du dispositif étant, en 1997, financée à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-30 « Fonds pour le financement de l'accession à la propriété ». Enfin, l'exercice 1996 avait supporté 1,1 milliard de francs de dépenses résiduelles au titre de l'aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, financées sur crédits reportés (chapitre 65-44) ; ces dépenses sont intégralement supportées par le budget de l'Outre-mer pendant l'exercice 1997.

#### *d) Les dépenses militaires*

**Les dépenses ordinaires des services militaires** s'établissent à 106,3 milliards de francs (- 1,1%), dont 78,9 milliards de francs de dépenses de personnel (+ 1,6%) et 27,3 milliards de francs de dépenses de fonctionnement courant (- 8,3%). Cependant, le titre III du budget de la Défense ne couvre pas la totalité des dépenses relatives aux personnels militaires : notamment, les pensions sont exécutées à partir du budget des Charges communes, après un transfert de crédits en début de gestion. La dernière ligne du tableau ci-après retrace l'évolution d'un agrégat « dépenses pour personnels militaires » incluant les dépenses du titre III du budget de la Défense et les dépenses imputées sur le budget des Charges communes, à savoir :

– les pensions militaires (article 10 du chapitre 32-97) ;

– les pensions des ouvriers de l'État employés par la Défense : par convention, le montant des dépenses afférentes à ces pensions est considéré comme égal au montant des crédits inscrits en loi de finances initiale sur le chapitre 32-92 du budget de la Défense. En effet, le chapitre 32-92 du budget des Charges communes, sur lequel est exécutée la dépense, ne comporte qu'un unique article et ne permet donc pas d'isoler les pensions des ouvriers de la Défense des pensions des ouvriers des ministères civils.



**DEPENSES DE PERSONNEL DES SERVICES MILITAIRES**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1994	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
1. Rémunérations d'activité .....	67.654,5	70.141,3	70.558,5	71.274,0	+ 3,7	+ 0,6	+ 1,0
2. Pensions et allocations (a).....	47.384,1	49.080,7	50.301,9	51.268,8	+ 3,6	+ 2,5	+ 1,9
3. Charges sociales.....	6.958,7	6.956,5	7.148,6	7.708,3	0,0	+ 2,8	+ 7,8
<b>Dépenses de personnel</b>							
• Budget de la Défense (1 + 3).....	<b>74.613,2</b>	<b>77.097,8</b>	<b>77.707,0</b>	<b>78.982,3</b>	<b>+ 3,3</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>+ 1,6</b>
• Dépenses pour personnels militaires (1 + 2 + 3).....	<b>121.997,3</b>	<b>126.178,5</b>	<b>128.009,0</b>	<b>130.251,1</b>	<b>+ 3,4</b>	<b>+ 1,5</b>	<b>+ 1,8</b>

(a) Somme des crédits initiaux du chapitre 32-92 du budget de la Défense et des dépenses constatées sur l'article 10 du chapitre 32-97 du budget des Charges communes.

L'augmentation des dépenses de rémunération reste modérée, surtout au regard des taux enregistrés depuis le début de la décennie : le glissement annuel moyen entre 1990 et 1995 atteint 4,5% puis revient à 0,8% entre 1995 et 1997. La décélération des dépenses de pensions est moins vive, malgré la quasi-stabilité du rapport démographique. Après avoir connu une accélération continue de 1990 à 1994<sup>(9)</sup>, les dépenses pour charges sociales avaient subi un coup d'arrêt en 1995, puis une nouvelle augmentation de 2,8% en 1996. L'exercice 1997 permet d'observer un « dérapage » des charges sociales – qui augmentent de 7,8% – imputable principalement aux cotisations versées par l'État. La monographie consacrée au titre III du budget de la Défense (1994-1997), dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, indique que « l'évolution erratique des dépenses de l'espèce reste difficile à expliquer », mais rappelle l'influence vraisemblable du transfert vers le budget de la Défense d'une partie des charges patronales auparavant imputées sur le budget des Charges communes.

Les dépenses de fonctionnement courant s'établissent à 27,3 milliards de francs et diminuent de 8,3% par rapport à 1996. Elles sont principalement constituées des dépenses de « matériel et fonctionnement des armes et services », qui atteignent 24,5 milliards de francs (– 8,7%).

**DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT (Titre III, parties 4 à 6)**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes	Évolution (%)
--	-----------------	---------------

(9) Le taux de croissance annuel des dépenses était passé de + 1,4% en 1991 à + 4,3% en 1994.

	1994	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
4. Matériel et fonctionnement des armes et services.....	26.259,1	25.330,3	26.809,0	24.465,8	- 3,5	+ 5,8	- 8,7
5. Subventions de fonctionnement.....	922,6	943,4	1.028,5	1.001,6	+ 2,3	+ 9,0	- 2,6
6. Dépenses diverses.....	1.910,6	1.864,3	1.910,2	1.810,1	- 2,4	+ 2,5	- 5,2
<b>Dépenses de fonctionnement courant.....</b>	<b>29.092,3</b>	<b>28.138,0</b>	<b>29.747,7</b>	<b>27.277,5</b>	<b>- 3,3</b>	<b>+5,7</b>	<b>- 8,3</b>

Les dépenses de fonctionnement des services du ministère diminuent de 5,7 milliards de francs en 1996 à 5,3 milliards de francs en 1997 (- 7,3%), notamment en raison des économies réalisées dans le fonctionnement de la DGA, dont les dépenses reviennent de 1.585,5 millions de francs en 1996 à 1.260,3 millions de francs en 1997 (-20,5%). Les armes sont diversement affectées :

- les dépenses de l'Armée de terre (5,5 milliards de francs) diminuent de 9,4%, notamment du fait de la diminution des opérations extérieures et de la réduction de la programmation de fonctionnement ;

- les dépenses de la Gendarmerie (3,7 milliards de francs) augmentent de 4,3%, sous l'effet vraisemblable du maintien du plan Vigipirate, de l'augmentation des effectifs et d'un accroissement des journées passées en mission sur le terrain ;

- les dépenses de l'Armée de l'air (2,8 milliards de francs) augmentent de 4,1%, dont près de 300 millions de francs au titre des dépenses de carburants et fluides divers pour aéronefs ;

- les dépenses de la Marine (1,8 milliard de francs) reculent de 1,5%.

**Les dépenses militaires en capital** atteignent 76 milliards de francs, en diminution de 2 milliards de francs par rapport à 1996 (- 2,6%). Le glissement annuel moyen entre 1990 et 1997 s'établit à - 3,2%, mais cette tendance masque des soubresauts plus marqués, notamment pour les exercices 1995 (- 15,5%) et 1996 (+ 4,4%).

#### DEPENSES MILITAIRES EN CAPITAL (Titres V et VI)

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1994	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
<b>Titre V</b>							
1. Études, recherches et prototypes .....	25.964,6	17.876,5	21.025,3	19.746,4	- 31,2	+17,6	- 6,1
2. Investissements techniques et industriels.....	1.611,8	1.476,3	1.593,5	1.141,6	- 8,4	+ 7,9	- 28,4
3. Fabrications .....	52.459,8	47.602,8	47.796,0	48.127,0	- 9,3	+ 0,4	+ 0,7
4. Infrastructure logistique, opérationnelle et de stationnement.....	7.711,8	6.951,7	6.798,6	6.046,3	- 9,9	- 2,2	- 11,1
<b>Sous-total Titre V .....</b>	<b>87.748,1</b>	<b>73.907,1</b>	<b>77.213,4</b>	<b>75.061,3</b>	<b>- 15,8</b>	<b>+ 4,5</b>	<b>- 2,8</b>
<b>Titre VI</b>							
1. Équipements culturel et social .....	122,4	158,0	158,6	256,6	+ 29,1	+ 0,4	+ 61,8
2. Équipements administratifs et divers ....	605,3	664,5	625,8	675,3	+ 9,8	- 5,8	+ 7,9
<b>Sous-total Titre VI .....</b>	<b>727,6</b>	<b>822,5</b>	<b>784,4</b>	<b>932,0</b>	<b>+ 13,0</b>	<b>- 4,6</b>	<b>+ 18,8</b>
<b>Dépenses militaires en capital.....</b>	<b>88.475,7</b>	<b>74.729,6</b>	<b>77.997,9</b>	<b>75.993,3</b>	<b>- 15,5</b>	<b>+ 4,4</b>	<b>- 2,6</b>

Les crédits initiaux sont quasiment stables par rapport à 1996 (88,7 milliards de francs au lieu de 88,9 milliards de francs). La diminution des crédits résultant des mouvements en cours d'exercice (loi de finances rectificative, annulations, fonds de concours, etc.) est cependant légèrement plus forte (6 milliards de francs au lieu de 5,7 milliards de francs en 1996), conduisant à un montant des crédits disponibles inférieur de 600 millions de francs (82,7 milliards de francs au lieu de 83,3 milliards de francs en 1996, soit - 0,7%). Les dépenses diminuant pour leur part de 2,6%, le taux de consommation des crédits s'inscrit, lui aussi, en recul et revient de 93,7% à 91,8%.

*e) Les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor*

**Les dépenses des budgets annexes s'élèvent à 101,3 milliards de francs en 1997 au lieu de 100,5 milliards de francs en 1996 (+ 0,8%).**

**DEPENSES DES BUDGETS ANNEXES**

*(en millions de francs)*

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1994	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
Aviation civile.....	6.766,7	7.624,6	7.930,0	7.857,0	+ 12,7	+ 4,0	- 0,9
Journaux officiels	874,9	873,2	921,5	1.017,9	- 0,2	+ 5,5	+ 10,5
Légion d'Honneur.....	134,3	122,1	132,2	122,3	- 9,0	+ 8,2	- 7,4
Monnaies et médailles.....	684,4	652,0	664,0	805,5	- 4,7	+ 1,8	+ 21,3
Ordre de la Libération.....	3,8	4,3	4,6	4,2	+ 11,6	+ 7,2	- 7,6
Prestations sociales agricoles .....	88.424,7	91.214,6	90.814,4	91.488,6	+ 3,2	- 0,4	+ 0,7
<b>Total Budgets annexes .....</b>	<b>96.888,8</b>	<b>100.490,8</b>	<b>100.466,7</b>	<b>101.295,6</b>	<b>+ 3,7</b>	<b>0,0</b>	<b>+ 0,8</b>

Près de 95% des dépenses du budget annexe des prestations sociales agricoles résultent du versement des prestations à leurs bénéficiaires. Elles représentent 86,7 milliards de francs en 1997, au lieu de 85,4 milliards de francs en 1996 (+ 1,4%), et sont principalement dues au titre :

– des prestations vieillesse versées aux non-salariés du régime agricole : 47,8 milliards de francs en 1997, au lieu de 47,1 milliards de francs en 1996 (+ 1,6%) ;

– des prestations maladie, maternité et soin aux invalides versées aux exploitants agricoles et aux membres non salariés de leur famille : 33,2 milliards de francs en 1997, au lieu de 32,6 milliards de francs en 1996 (+ 1,8%).

Du fait de la réduction de la subvention de l'État – qui n'a pas été compensée, comme cela était escompté, par une augmentation des cotisations professionnelles – l'exécution du budget annexe s'achève avec la réalisation d'un déficit de 524 millions de francs, alors que l'exercice 1996 s'était soldé par un excédent de 512 millions de francs. L'équilibre des comptes a été réalisé par une diminution du fonds de roulement.

Le budget annexe de l'Aviation civile a été, pour la troisième année, présenté en produits et en charges selon le principe des « droits constatés ». Les produits nets constatés ont atteint 6,9 milliards de francs, soit 98% des prévisions de recettes. Les charges d'exploitation ont reculé à 6,9 milliards de francs (– 0,5%), essentiellement grâce à la diminution des « autres charges » (– 22%), qui compense l'augmentation des dépenses de personnel (+ 3,8%) et la vive croissance des frais financiers (+ 17%) et de la dotation aux amortissements (+ 16%). L'analyse des opérations en capital révèle une augmentation du recours à l'emprunt (984 millions de francs en 1997 au lieu de 911 millions de francs en 1996), sur la pertinence de laquelle on peut s'interroger, puisque les opérations du budget annexe se traduisent, *in fine*, par un excédent de 189 millions de francs, supérieur à celui de 1996 (99 millions de francs).

Prévues à 53,3 milliards de francs en loi de finances initiale, **les dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale** s'établissent à 87,3 milliards de francs dont 85,9 milliards de francs pour les comptes dont

les opérations se poursuivent en 1998 et 1,3 milliard de francs pour les trois comptes clos à la fin de l'exercice 1997 <sup>(10)</sup>.

La majeure partie de ces dépenses est imputable, en 1997, aux mouvements effectués sur le compte n° 902-24, qui, depuis la loi de finances initiale pour 1997, retrace seul les opérations de cession de titres appartenant à l'Etat. En effectuant une consolidation, pour les années antérieures, entre les comptes n° 902-24, 902-27 et 904-09, il apparaît que les dépenses financées grâce au produit de ces cessions s'élèvent à 60.957,9 millions de francs en 1997 au lieu de 18.922,6 millions de francs en 1996 et 24.702,5 millions de francs en 1995.

Les recettes encaissées sur le compte n° 902-24 en 1997 proviennent de l'ouverture du capital de France Télécom (42.856,5 millions de francs), du produit de la privatisation de Bull (942,6 millions de francs), du produit de la privatisation d'Usinor (2.112,4 millions de francs), de la cession de 9,1% du capital d'Elf (10.092,1 millions de francs), dont 1.980,5 millions de francs au titre de l'impôt sur les sociétés dû par l'Erap à raison de la plus-value de cession de ses titres Elf <sup>(11)</sup>, des paiements différés des salariés des entreprises privatisées au cours des exercices précédents (565,8 millions de francs), du produit des ventes de titres hors privatisation (3.256,6 millions de francs) et du versement de 2.240 millions de francs effectué à partir du budget des Charges communes.

Les dépenses se sont réparties entre les frais afférents aux opérations réalisées et les dotations en faveur des entreprises publiques :

– les frais de cession représentent, en 1997, près de 1.799 millions de francs, soit 3,3% des ressources tirées des cessions réalisées ;

– les dotations en faveur des entreprises publiques ont atteint 59.152,9 millions de francs. Le secteur financier public a absorbé près de la moitié des versements : EPFR (13,5 milliards de francs), augmentation de capital du GAN (9,2 milliards de francs), EPRD (3,4 milliards de francs), SOFARIS (850 millions de francs). Les autres dotations ont été dirigées vers le secteur industriel public : recapitalisation de Thomson Multimédia

---

(10) CAS n° 902-18 : Fonds pour la participation des pays en développement aux ressources des grands fonds marins (dépense nulle) ; CAS n° 902-28 : Fonds pour l'accession à la propriété (967 millions de francs) ; CAS n° 902-29 : Fonds pour le logement des personnes en difficulté (362,3 millions de francs).

(11) Cette contribution de l'ERAP aux recettes du CAS n° 902-24 constitue une recette fiscale. La Cour des comptes note, à cet égard, que « l'assimilation d'une recette fiscale à un produit de cession constitue une lecture pour le moins extensive de l'article 62 de la loi de finances pour 1997, qui inclut en recettes du compte 902-24 "le reversement par l'ERAP, sous toutes ses formes, du produit de cession de titres de la société Elf Aquitaine". »

(11 milliards de francs), GIAT-Industries (8 milliards de francs), Réseau ferré de France (8 milliards de francs) et Charbonnages de France (2,6 milliards de francs).

**Les dépenses à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de crédits** ont atteint 402,4 milliards de francs en 1997, au lieu de 370,1 milliards de francs en 1996 (+ 8,7%). Les dépenses des comptes de prêts reviennent de 8,9 milliards de francs en 1996 à 6,1 milliards de francs en 1997, notamment en raison de la non-reconduction du prêt de 2 milliards de francs consenti à la Russie en 1996.

Les dépenses des comptes d'avance progressent de 361,2 milliards de francs en 1996 à 396,3 milliards de francs en 1997. La charge nette de ces comptes, supérieure à 4 milliards de francs en prévision <sup>(12)</sup>, s'est révélée négative en exécution, les comptes d'avance dégageant un excédent de 192 millions de francs en 1997. La progression des dépenses est imputable :

– au compte n° 903-54 qui retrace les « avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » : 340,6 milliards de francs au lieu de 324,9 milliards de francs en 1996 ;

– au compte n° 903-58, qui retrace les « avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » : 41,6 milliards de francs au lieu de 22,3 milliards de francs en 1996. Il convient de remarquer, notamment, que le Fonds de soutien des rentes a reçu 35 milliards de francs d'avances en 1997, au lieu de 20 milliards de francs en 1996.

**Les dépenses des comptes spéciaux dotés de découverts** ont atteint 51 milliards de francs en 1997 au lieu de 71,6 milliards de francs en 1996, en raison de la forte diminution des opérations effectuées sur les comptes de commerce. Celle-ci n'a pas été compensée par l'augmentation des dépenses imputées sur les comptes d'opérations monétaires : 8,6 milliards de francs au lieu de 3,3 milliards de francs en 1996. La charge nette de l'ensemble de ces opérations s'établit à – 410,1 millions de francs pour les comptes de commerce, 66,3 millions de francs pour les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et – 347 millions de francs pour les comptes d'opérations monétaires.

---

(12) La loi de finances initiale pour 1997 prévoyait une charge nette de 4 milliards de francs, aggravée de 306 millions de francs en loi de finances rectificative.

## II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

Les assemblées parlementaires ont le devoir de veiller au respect des votes qu'elles ont émis. C'est pourquoi, dans la mesure où une différence apparaît toujours entre la loi de finances, votée par le Parlement, et la loi de finances exécutée, il leur revient de constater cet écart, d'en mesurer l'ampleur et de s'interroger sur sa justification. C'est l'objet de la loi de règlement, et plus particulièrement des développements relatifs à « la gestion des autorisations budgétaires », qui occupent toujours une place importante dans le rapport qui lui est consacré.

Certes, un tel écart n'a, en soi, rien de surprenant. Après le vote de la loi de finances, le pouvoir exécutif dispose, en effet, de compétences très étendues pour passer des crédits aux dépenses :

– les votes émis par le Parlement n'imposent au Gouvernement que des plafonds de dépenses, et non des montants précis. Autrement dit, les ouvertures de crédits par les lois de finances et leur mise à la disposition des différents ministères ne constituent qu'une faculté de dépenser, et non pas une obligation ;

– en outre, sur certains chapitres, qui sont dotés de crédits évaluatifs, des dépassements sont possibles. Or, le titre premier de la loi de finances (dette publique et dépenses en atténuation de recettes), qui regroupe l'essentiel de ces crédits évaluatifs, représente des montants considérables : 515 milliards de francs en 1997 (505 milliards de francs en 1996), soit près de 27% des dépenses brutes du budget général, comme en 1996 ;

– enfin, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 met à la disposition du pouvoir réglementaire un ensemble de procédures destiné à lui permettre de modifier l'imputation par chapitre des crédits ouverts en loi de finances.

Néanmoins, la mise en œuvre de ces dispositions et de ces procédures peut être plus ou moins respectueuse de l'esprit et de la lettre du vote des assemblées, et le Parlement, en examinant, *a posteriori*, la gestion des autorisations budgétaires, est au cœur de sa fonction de contrôle de l'exécutif.

A cet égard, il convient, au-delà de l'indispensable respect de l'orthodoxie financière et budgétaire, d'apprécier les réalisations effectives au regard des objectifs qui avaient été retenus.

**CRÉDITS, DÉPENSES ET AJUSTEMENTS DEMANDÉS POUR 1997 <sup>(a)</sup>**

*(en millions de francs)*

Désignation	Budget général (montants bruts)	Pour mémoire : budget général (montants nets)	Budgets annexes	Comptes spéciaux du Trésor			Ensemble
				d'affectation spéciale	d'avances	de prêts	
<b>I.- CREDITS :</b>							
<b>A.- Crédits votés :</b>							
Loi de finances initiale.....	1.831,1	1.581,1	101.266,4	53.348,1	356.327,0	3.983,1	2.346,7
Lois de finances rectificatives.....	34.875,3	16.735,3	21,60	29.509,3	0,00	35,00	64.441,9
<b>Total des crédits votés.....</b>	<b>1.866,4</b>	<b>1.598,4</b>	<b>101.288,4</b>	<b>82.857,4</b>	<b>356.327,0</b>	<b>4.018,1</b>	<b>2.410,7</b>
<b>B.- Modifications :</b>							
<b>1. Du montant des crédits :</b>							
Report de l'exercice précédent....	57.422,3	57.422,3	586,84	7.575,1	0,00	4.217,0	69.801,8
Décrets d'avance.....	12.836,3	12.836,3	0,00	0,00	0,00	0,00	12.836,3
Arrêtés d'annulation.....	- 33.628,3	- 33.528,3	0,00	- 64,86	- 3.040,0	- 35,00	- 36.768,4
Fonds de concours rattachés.....	68.525,3	68.525,3	1,81	0,00	0,00	0,00	68.527,3
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles.....	0,00	0,00	115,60	3.379,1	0,00	0,00	3.494,9
<b>Soldes.....</b>	<b>105.155,4</b>	<b>105.255,4</b>	<b>704,25</b>	<b>10.890,2</b>	<b>- 3.040,0</b>	<b>4.182,0</b>	<b>117.891,9</b>
<b>2 - De la répartition des crédits :</b>							
Virements : ouvertures.....	2.679,3	2.679,3	0,00	84,50	0,00	0,00	2.763,8
annulations.....	- 2.679,3	- 2.679,3	0,00	- 84,50	0,00	0,00	- 2.763,8
Transferts : ouvertures.....	174.520,4	174.520,4	0,00	0,09	0,00	0,00	174.520,3
annulations.....	- 174.520,4	- 174.520,4	0,00	- 0,09	0,00	0,00	- 174.520,3
Répartitions : ouvertures.....	14.137,4	14.137,4	0,15	0,00	0,00	0,00	14.137,6
annulations.....	- 14.137,4	- 14.137,4	- 0,15	0,00	0,00	0,00	- 14.137,6
<b>Soldes.....</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Total net des crédits ouverts.....</b>	<b>1.971,4</b>	<b>1.703,4</b>	<b>101.992,3</b>	<b>93.748,4</b>	<b>353.287,0</b>	<b>8.200,1</b>	<b>2.528,4</b>
<b>II.- DEPENSES :</b>							
<b>A.- Dépenses constatées.....</b>	<b>1.934,3</b>	<b>1.669,3</b>	<b>103.776,3</b>	<b>87.306,3</b>	<b>396.287,0</b>	<b>6.058,0</b>	<b>2.528,3</b>
<b>B.- Rétablissements de crédits (annulations de dépenses).....</b>	<b>- 13.867,0</b>	<b>- 13.867,0</b>	<b>- 2.481,0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>- 16.348,0</b>
<b>Dépenses nettes <sup>(b)</sup>.....</b>	<b>1.921,4</b>	<b>1.655,4</b>	<b>101.295,3</b>	<b>87.306,3</b>	<b>396.287,0</b>	<b>6.058,0</b>	<b>2.511,9</b>
<b>III.- AJUSTEMENTS :</b>							
<b>A.- Reports à l'exercice suivant....</b>	<b>- 54.515,9</b>	<b>- 54.515,9</b>	<b>- 942,93</b>	<b>- 6.718,1</b>	<b>0,00</b>	<b>- 2.140,1</b>	<b>- 64.318,3</b>
<b>B.- Régularisations :</b>							
Crédits complémentaires demandés.....	14.681,3	12.829,3	773,68	700,70	43.109,3	0,00	59.265,3
Crédits inutilisés à annuler.....	- 10.523,3	6.866,3	- 527,53	- 424,24	- 108,95	- 0,90	- 11.585,0
<b>Soldes (I + III = II).....</b>	<b>1.921,4</b>	<b>1.655,4</b>	<b>101.295,3</b>	<b>87.306,3</b>	<b>396.287,0</b>	<b>6.058,0</b>	<b>2.511,9</b>

(a) Ce tableau actualise et complète le tableau n° 146 présenté à la page 270 du rapport de la Cour des comptes.

(b) Au sens de la comptabilité publique : dépenses constatées, hors rétablissements de crédits, et non pas sous déduction des remboursements et



dégrèvements.

En 1997, ce sont ainsi 208 milliards de francs (ce qui représente 8,86% des crédits initiaux) qui ont été ouverts ou annulés par voie réglementaire. Toujours par voie réglementaire, 191 milliards de francs (soit 8,2 % des crédits initiaux) ont fait l'objet de transferts, de virements ou d'opérations de répartition, contre 166 milliards de francs en 1996, soit une hausse de plus de 15%. Enfin, la loi de finances rectificative du 29 décembre 1997 a ouvert 64,4 milliards de francs de crédits supplémentaires (soit 2,7% des crédits initiaux), contre 47,9 milliards de francs dans la loi de finances rectificative du 30 décembre 1996.

La façon dont le pouvoir exécutif a respecté l'autorisation parlementaire ne saurait cependant être appréciée au regard de la simple comparaison entre les montants de crédits déplacés, chaque année, par voie réglementaire.

Certes, le Parlement ne dispose, formellement, d'aucun pouvoir sur les annulations de crédits décidées par le Gouvernement et mises en œuvre par voie réglementaire sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance organique. Cela étant, en 1997, le montant de ces annulations a été relativement modéré (33,6 milliards de francs). En outre, la représentation nationale n'a pas été pour autant tenue totalement à l'écart des décisions prises par le Gouvernement en la matière :

– les annulations mises en œuvre par les arrêtés du 9 juillet et du 17 octobre 1997 (soit 12,8 milliards de francs au total) étaient associées aux deux décrets d'avances des mêmes jours. Or, le contenu du décret d'avance du 9 juillet a été présenté devant la Commission des finances, dès le 2 juillet, par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie<sup>(13)</sup>. Quant au projet de décret d'avance du 17 octobre, il a été communiqué avant sa publication au Président de la Commission des finances et à votre Rapporteur général, qui a pu en faire une présentation à la Commission le 16 octobre 1997<sup>(14)</sup>;

– l'association du Parlement a été plus nette encore en ce qui concerne les 20,8 milliards de francs annulés par l'arrêté du

---

<sup>(13)</sup> Bulletin des Commissions n° 3, juillet 1997, page 257.

<sup>(14)</sup> Bulletin des Commissions n° 9, 13-17 octobre 1997, page 1282.

19 novembre 1997, associé au projet de loi de finances rectificative et daté du jour de son dépôt : en effet, dans ce cas, l'équilibre général de la loi de finances rectificative tient compte de cet arrêté d'annulation et le Parlement se prononce donc en toute connaissance de cause.

Les mouvements de crédits (ouvertures et annulations) effectués à l'occasion de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1997 totalisent 85,2 milliards de francs, ce qui ramène donc à 187 milliards de francs environ les mouvements opérés par voie réglementaire indépendamment de tout collectif.

Enfin, il convient de rappeler que la majeure partie des changements d'imputation des crédits (191 milliards de francs en 1997) est à la fois prévisible et stable d'une année sur l'autre. Loin de porter atteinte à l'autorisation parlementaire des crédits par chapitre, ces changements sont motivés, pour l'essentiel, par un souci de renforcer l'information du Parlement : il est ainsi d'usage, depuis 1977, d'inscrire au budget des différents ministères les crédits nécessaires au service des pensions, avant de les transférer au budget des Charges communes. Ces transferts se sont élevés à 139,9 milliards de francs en 1997. Il s'agit, traditionnellement, et de loin, du mouvement le plus important affectant le budget général <sup>(15)</sup>.

En 1997, un autre transfert important (22,4 milliards de francs) a été effectué, en sens inverse, du budget des Charges communes vers les autres ministères qui assurent, désormais, directement, le règlement de la part employeur des cotisations d'assurance maladie des agents titulaires de l'Etat. Dans son rapport, la Cour des comptes observe que « *pour de nombreux ministères les crédits ainsi transférés se sont révélés insuffisants, ce qui a entraîné des dépassements de crédits. Il serait souhaitable qu'à l'avenir les crédits en cause soient mieux ajustés* » <sup>(16)</sup>. Cette opération explique la forte progression, déjà signalée, du montant des changements d'imputation de crédits en 1997 (191 milliards de francs) par rapport aux deux années précédentes.

Au total, les modalités de la gestion des crédits au cours de l'année 1997, marquée par un changement de majorité résultant

---

<sup>(15)</sup> On observera, néanmoins, que cette règle générale supporte quelques assouplissements qui, pour autant, n'en contredisent pas la logique. Ainsi, les crédits de pension de l'ensemble de l'éducation nationale (enseignements scolaires et supérieurs) sont regroupés sur la section de l'enseignement scolaire.

<sup>(16)</sup> Rapport de la Cour des comptes, page 298.

d'une dissolution largement motivée par des appréciations très pessimistes sur les perspectives budgétaires, reflètent les deux principaux axes de la politique budgétaire au second semestre de cet exercice : une volonté de contenir la dépense, notamment dans un contexte de recherche de la « qualification » pour la monnaie unique, mais, dans le même temps, le souci de mettre en œuvre de nouvelles priorités, pour l'emploi et contre l'exclusion sociale. La conciliation de ces deux orientations a été facilitée par des évolutions favorables (reprise de la croissance et moindre augmentation de la charge de la dette) qui ont permis au pouvoir exécutif d'atteindre ces deux objectifs apparemment contradictoires sans contourner de façon excessive, malgré l'absence de collectif au printemps, le vote des assemblées parlementaires.

#### A.- LES MODIFICATIONS DU MONTANT DES CREDITS PAR DES ACTES REGLEMENTAIRES

##### 1.- Caractéristiques générales

La loi de finances initiale pour 1997 a ouvert au budget général un montant de crédits de 1.831,36 milliards de francs, et de 101,27 milliards de francs aux budgets annexes. Avec les comptes spéciaux du trésor le total des crédits ouverts est de 2.346 milliards de francs.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 1997 a majoré ces dotations de 34,9 milliards de francs pour le budget général et de 64,4 milliards de francs pour l'ensemble du budget, y compris les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. Le total des crédits votés a donc atteint 2.410,7 milliards de francs.

Comme l'indique le tableau ci-après, pour l'ensemble du budget de l'Etat, le solde des crédits ouverts et annulés par voie réglementaire est de 134,2 milliards de francs (y compris les rétablissements de crédits)<sup>(17)</sup>, soit 5,6% des crédits votés : ce taux est assez proche de ceux constatés en 1994 et, plus encore, en 1996, années comparables puisque caractérisées par l'absence de collectif de printemps.

---

<sup>(17)</sup> 117,9 milliards de francs hors rétablissements de crédits.

**BUDGET DE L'ÉTAT :  
MODIFICATIONS AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS**

	Modifications opérées par voie législative <sup>(a)</sup>		Solde des modifications opérées par voie réglementaire <sup>(b)</sup>			Total des modifications	
	En milliar ds de francs	En % des crédits initiau x	En milliar ds de francs	En % des crédits initiau x	En % des crédits votés	En milli ards de fran cs	En % des crédit s initiau x
1	+	8,51	+	7,59	7,00	+	16,10
9	77,27	2,65	68,92	4,79	4,66	146,	7,44
8	(c)	1,73	+	3,79	3,72	19	5,52
1	+	3,45	54,74	4,88	4,72	+	8,33
1	30,30	1,86	+	6,31	6,20	85,0	8,17
9	(d)	3,91	48,65	5,58	5,38	4	9,49
8	+	1,91	+	8,07	7,92	+	9,98
2	22,31	3,09	67,96	6,17	5,98	70,9	9,26
1	+	2,65	+	6,17	6,01	6	8,82
9	48,05	2,81	95,29	6,60	6,42	+	9,41
8	+	1,84	+	6,55	6,43	116,	8,39
3	28,10	2,97	88,49	6,51	6,32	01	9,48
1	+	7,01	+	3,98	3,72	+	11,00
9	61,99	2,19	132,25	5,96	5,83	123,	8,15
8	(d)	5,84	+	3,89	3,68	39	9,73
4	+	2,09	104,98	5,72	5,60	+	7,81
1	31,30	2,75	+	5,72	5,57	150,	8,47
9	+		108,84			48	
8	52,57		+			+	
5	+		125,43			163,	
1	46,79		+			55	
9	+		119,56			+	
8	53,36		+			157,	
6	+		124,45			55	
1	33,62		+			+	
9	+		80,18			155,	
8	56,76		+			63	
7	+		125,53			+	
1	141,30		+			178,	
9	(d)		84,63			79	
8	+		+			+	
8	46,32		130,84			153,	
1	+126,9		+134,2			18	
9	5 (d)		4			+	

	+ 47,86 +64,44					181, 21 + 221, 48 + 171, 85 + 211, 58 + 178, 70 +19 8,68	
--	----------------------	--	--	--	--	---	--

(a) Ouvertures de crédits dans la quasi-totalité des cas.

(b) Y compris les rétablissements de crédits (16,96 milliards de francs en 1996) et les annulations associées aux lois de finances rectificatives.

(c) 4 lois de finances rectificatives.

(d) 2 lois de finances rectificatives.

Le tableau ci-après porte, lui, sur le seul budget général, hors remboursements et dégrèvements et hors rétablissements de crédits : ce champ constitue, incontestablement, un meilleur indicateur de la politique budgétaire. Il fait apparaître que :

– les crédits initiaux avaient été majorés de 23,8 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1997, par rapport à celle de 1996 (+1,5%) ;

– les crédits votés pour 1997, en revanche, n’ont été supérieurs que de 12,7 milliards de francs à ceux de 1996, du fait de la faiblesse des inscriptions complémentaires dans la loi de finances rectificative de fin d’année, malgré l’absence de collectif au printemps. L’effort de maîtrise de la dépense répond aux contraintes liées à la mise en place de la monnaie unique, le financement des nouvelles priorités ayant par ailleurs été gagé par des annulations de crédits équivalentes ;

– les majorations nettes de crédits par voie réglementaire ont atteint 105,3 milliards de francs, soit 6,6% des crédits nets votés.

En définitive, l’augmentation des dépenses nettes (+0,8%) a été supérieure à celle des crédits disponibles (+0,1%), mais égale à celle des crédits votés, ce qui révèle une exécution budgétaire respectueuse, dans ses grandes masses, des autorisations votées par le Parlement.

**BUDGET GÉNÉRAL NET DE REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS :  
CRÉDITS OUVERTS ET DÉPENSES NETTES**

(en millions de francs)

	1 9 9 2	1 9 9 3	1 9 9 4	1 9 9 5	1 9 9 6	1 9 9 7	E c a r t 1 9 9 7/ 1 9 9 6 (e n %)
<b>Crédits votés :</b>							
Loi de finances initiale.....	1. 3 2 1. 8 5 6	1. 3 6 9. 9 3 4	1. 4 5 3. 4 6 7	1. 4 8 7. 5 5 4	1. 5 5 8. 1 8 9	1. 5 8 1. 9 9 8	+ 1, 5

Loi de finances rectificative...	3	9	4	7	2	1	-
	5.	6.	4.	8.	7.	6.	4
	7	8	5	6	8	7	0,
	9	1	4	9	8	3	0
	1	4	7	5	5	6	
<b>Total des crédits votés (A)...</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>+</b>
	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0,</b>
	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>8</b>
	<b>7.</b>	<b>6.</b>	<b>8.</b>	<b>6.</b>	<b>6.</b>	<b>8.</b>	
	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	
	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	
	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	
<b>Modifications réglementaires du montant des crédits (solde) :</b>							
Hors rétablissements de crédits (B) .....	1	8	1	8	1	1	-
	0	1.	1	0.	1	0	8,
	9.	1	3.	6	5.	5.	8
	4	6	7	1	3	2	
	1	2	3	1	9	5	
	8		1		9	5	
Avec rétablissements de crédits .....	1	9	1	9	1	1	-
	2	7.	2	5.	2	1	7,
	5.	6	7.	7	9.	9.	8
	4	7	7	5	1	1	
	9	4	6	4	5	2	
	6		6		5	2	
<i>Majoration totale des crédits par voie réglementaire (B/A en %) .....</i>	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>-</i>
	<i>8,</i>	<i>5,</i>	<i>7,</i>	<i>5,</i>	<i>7,</i>	<i>6,</i>	
	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>6</i>	
<b>Total des crédits disponibles (A + B) .....</b>	<b>1.</b>	<b>1</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>+</b>
	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>0,</b>
	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
	<b>7.</b>	<b>7.</b>	<b>1.</b>	<b>6.</b>	<b>1.</b>	<b>3.</b>	
	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	
	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	
	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	
<b>Dépenses nettes.....</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>+</b>
	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>0,</b>
	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>8</b>
	<b>5.</b>	<b>2.</b>	<b>2.</b>	<b>6.</b>	<b>1.</b>	<b>5.</b>	
	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	
	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	
	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	

Pour l'ensemble du budget de l'Etat, comptes spéciaux et budgets annexes inclus, les différents types d'actes réglementaires ayant modifié le montant des crédits dans les conditions posées par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 sont les suivants :

– **les arrêtés de reports de l'exercice 1996** (article 17 de l'ordonnance) ont ouvert 69,8 milliards de francs (dont 57,4 milliards de francs de crédits nets au budget général). Ce montant est très proche de celui des crédits reportés de 1995 sur 1996 (67,8 milliards de francs), mais il se situe néanmoins à un haut niveau, nettement au-dessus de la moyenne constatée au cours des dernières années. La Cour des comptes observe, dans l'ensemble, une accélération du calendrier des reports (les arrêtés de report se sont échelonnés du 15 janvier au 4 septembre 1997 mais, à la fin du mois de mars, 46% des crédits reportés avaient déjà fait l'objet d'un arrêté) dont on ne peut que se féliciter. Les reports les plus élevés sont constatés aux budgets des charges communes, de l'intérieur, du travail, de l'agriculture et de la défense ;

– **les décrets d'avance des 9 juillet et 17 octobre 1997** (alinéa 2° de l'article 11) ont ouvert 12,8 milliards de francs. Ce montant est important : il est même proche du niveau constaté en 1992 (14,8 milliards de francs). Certes, en 1996, les ouvertures en cours d'année avaient été plus importantes, de 4,9 milliards de francs, mais il s'agissait, de ce point de vue, d'une année exceptionnelle, surtout en l'absence de changement de majorité en cours d'exercice. Les deux décrets d'avances de 1997 ont permis le financement des nouvelles priorités économiques et sociales arrêtées par le Gouvernement issu des élections législatives de mai-juin 1997, avec notamment la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, ainsi que des mesures en faveur de l'emploi des jeunes et pour faciliter l'accès des enfants de familles défavorisées aux cantines scolaires ;

– **les arrêtés d'annulation** (article 13) ont supprimé 33,6 milliards de francs, chiffre en baisse de 16,4% par rapport à 1996 et de 22% par rapport à 1995. Ces annulations représentent 1,84% des crédits ouverts en loi de finances initiale, contre 2,23% en 1996. Elles ont gagé, à hauteur de 12,8 milliards de francs, les deux décrets d'avance, 10,4 milliards de francs ayant par ailleurs été



annulés car devenus sans objet du fait d'un allègement de la charge de la dette ;

– **les rattachements de fonds de concours et recettes assimilées** (article 19) ont porté sur 68,5 milliards de francs, en diminution de 6,52% par rapport à l'exercice précédent qui avait été marqué, il est vrai, par une augmentation sensible au regard des années antérieures. Ce recul ne saurait cependant excuser la persistance de procédures critiquables : la Cour des comptes relève régulièrement l'assimilation abusive de certaines recettes fiscales à des fonds de concours, notamment au budget de l'Intérieur et, plus encore, des Services financiers. La réintégration progressive de ces recettes au budget général est néanmoins en cours depuis la décision rendue à ce sujet par le Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 1998 <sup>(18)</sup>;

– **les majorations de crédits** des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes **gagées par des suppléments de ressources** (articles 25 et 21) se sont élevées à 3,5 milliards de francs, soit un montant moyen au regard des chiffres constatés sur moyenne période.

Enfin, **les rétablissements de crédits**, régis, comme les fonds de concours, par l'article 19 de l'ordonnance organique, sont d'une nature juridique différente : il s'agit non pas d'ouvertures de crédits mais d'annulations de dépenses. Cependant, il est juste de les prendre en compte dans le total des mesures réglementaires qui affectent les crédits mis à disposition des ordonnateurs. Leur niveau est d'une très grande stabilité depuis 1992 : 16,3 milliards de francs en 1997 (17 milliards de francs en 1996), dont 13,9 milliards de francs au budget général (13,8 milliards de francs en 1996).

Le total net des crédits ouverts en 1997 a atteint 2.528,6 milliards de francs (+3,22%). **Après prise en compte des rétablissements de crédits, le total des crédits utilisables au budget de l'Etat en 1997 s'est élevé à 2.545 milliards de francs, contre 2.466,7 milliards de francs l'année précédente : l'augmentation, de 3,2%, est ainsi supérieure à celle des crédits initiaux (+2,5%).** De ce point de vue, l'exercice 1997 ressemble davantage aux autres années d'alternance politique, au cours

---

<sup>(18)</sup> Rapport de la Cour des comptes pages 284 et 290, et décision du Conseil constitutionnel n° 97-395 DC du 30 décembre 1997.

desquelles la croissance des crédits disponibles est souvent supérieure à celle des crédits initiaux, qu'aux années 1994 et 1996, par exemple, qui ont connu une évolution inverse. Néanmoins, cette tendance n'a pas été aussi marquée en 1997 qu'en 1993 et 1995, notamment, les nouvelles orientations économiques et sociales ayant permis de mener une politique volontaire sans renoncer pour autant à une gestion rigoureuse, exercice que d'aucuns jugeaient impossible au moment de la dissolution de l'Assemblée nationale.

Le tableau ci-après retrace, pour chaque exercice, le cheminement des crédits votés jusqu'aux dotations mises à la disposition des ordonnateurs. La ligne B totalise donc **le solde** des modifications apportées aux crédits par la voie réglementaire (y compris les rétablissements de crédits).

**MODIFICATIONS APPORTÉES AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS  
DU BUDGET DE L'ÉTAT**

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Evolutions 1997/ 1996 (en %)
<b>Crédits votés :</b>									
Loi de finances initiale .....	1 990	1 992	1 992	2 013	2 016	2 017	2 028	2 034	+ 2,55



	'1	'3	'5	'3	'5	'3	'8	'8	2
Rétablissement de crédits.....	2	2	1	1	1	1	1	1	-
	3	9	7	7	6	7	6	6	3,
	3	2	9	8	7	3	9	3	6
	3	4	7	7	5	0	6	6	0
<b>B.- Majoration totale du montant des crédits votés.....</b>	1	1	1	8	1	8	1	1	+
	2	1	2	0	2	4	3	3	2,
	5	9	5	1	6	6	0	4	6
	4	5	4	8	2	3	8	2	0
	3	6	5	8	9	3	4	4	
<b>C.- Total des crédits disponibles <sup>(a)</sup></b>	2	1	2	2	2	2	2	2	+
	0	0	0	2	2	3	4	5	3,
	7	5	9	3	7	8	6	4	1
	8	8	5	4	9	6	6	4	7
	7	8	2	4	5	0	7	9	
	2	5	2	6	5	5	2	7	

(a) Crédits ouverts et rétablissements de crédits . C = A + B.

(b) Y compris 83,98 millions de francs de « mesures diverses » (reprise de dotation aux amortissements du budget annexe de l'aviation civile)

Établi dans une optique différente, le tableau suivant permet de comparer les modifications votées par le Parlement et celles décidées par le pouvoir réglementaire, en termes de **masses déplacées**. A cet effet, il additionne la valeur absolue des annulations aux diverses majorations de crédits intervenues en cours d'année.

Le pourcentage des crédits initiaux ouverts ou annulés par des actes réglementaires s'établit à 8,9% : il s'agit d'un retour à la moyenne après la hausse intervenue en 1996. Les reports de la gestion précédente sont relativement stables, et les rétablissements de crédits reculent de nouveau. Par ailleurs, on constate la contraction des annulations de crédits, l'importance des ouvertures par décrets d'avance, et la progression des augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles.

**BUDGET DE L'ÉTAT : MASSES DÉPLACÉES PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE <sup>(a)</sup>**  
(en % des crédits initiaux bruts)

<b>A.- Majorations brutes des crédits :</b>											
Reports de la gestion précédente .....											
Décrets d'avances .....											
Fonds de concours rattachés .....											
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles .....											
Rétablissements de crédits .....											
<b>Total</b> .....											
<b>B.- Annulations de crédits .....</b>											
<b>C.- Variation totale du montant des crédits en cours d'année (A + B) .....</b>											

(a) Y compris rétablissements de crédits.

(b) Y compris « mesures diverses » au budget annexe de l'aviation civile.

## 2.- La balance des reports de crédits en 1997

Les ouvertures, au budget de l'Etat, en 1997, suite à des reports de dotations de 1996, se sont élevées à 69,8 milliards de francs. Ce montant est proche de celui de l'exercice précédent (67,8 milliards de francs).

Ces reports ont été examinés de façon détaillée dans le rapport que votre Rapporteur général a présenté sur le projet de loi de règlement de 1996<sup>(19)</sup>. Les commentaires afférents aux reports de l'exercice 1997 sur l'exercice 1998 sont développés au II-B ci-après. Votre Rapporteur général a néanmoins souhaité examiner, dans le cadre du présent développement, de façon succincte, l'incidence, pour les crédits disponibles en 1997, de la balance des reports successifs d'un exercice à l'autre.

### BUDGET DE L'ÉTAT : ÉVOLUTION DE LA BALANCE DES REPORTS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

A.- Reports de la gestion précédente .....											
B.- Reports à la gestion suivante .....											
<b>C.- Balance des reports (A - B) .....</b>											

<sup>(19)</sup> Rapport AN n°934, 27 mai 1998, pages 88-99.

La balance des reports en 1997 révèle un solde inversé par rapport aux deux années précédentes : les crédits reportés sur l'exercice 1998 s'étant élevés à 64,3 milliards de francs, le montant des crédits disponibles pour l'exercice 1997 a été majoré, au total, de 5,5 milliards de francs.

- Ce solde résulte, pour partie, d'une évolution positive au niveau des reports afférents aux crédits nets du budget général : 57.422 millions de francs ont été reportés de l'exercice précédent (1996), et 54.516 millions de francs ont été reportés sur l'exercice suivant (1998), la balance des reports s'étant ainsi traduite par une augmentation des crédits disponibles de 2.906 millions de francs (0,18% des crédits nets votés).

En particulier, s'agissant des dépenses ordinaires, et plus précisément des dépenses ordinaires civiles, la balance est positive à hauteur de 2.262 millions de francs en 1997. Celle des dépenses ordinaires militaires est également positive, mais de 145 millions de francs seulement.

La balance des dépenses en capital a également été positive en 1997, de 1.996 millions de francs, alors qu'elle était négative en 1996, de 7.834 millions de francs. A l'inverse, la balance des dépenses militaires en capital, qui était positive en 1996 (5.817 millions de francs), est négative, à hauteur de 1.497 millions de francs, en 1997.

- Aux comptes spéciaux du Trésor, les crédits reportés sur l'exercice 1998 s'élèvent à 8.860 millions de francs. Les crédits de l'exercice 1996 reportés sur l'exercice 1997 s'étant élevés à 11.792 millions de francs, la balance est également positive, d'un montant équivalent à celui constaté au titre des crédits nets du budget général : +2.932 millions de francs.

C'est au niveau des comptes de prêts que se situe l'explication essentielle de l'excédent de la balance des comptes spéciaux du Trésor : les reports de la gestion précédente s'élevaient à 4.217 millions de francs, et les reports sur l'exercice 1998 à 2.154 millions de francs. La balance est donc positive de 2.076 millions de francs. A cet égard, deux comptes enregistrent des évolutions significatives :

– le compte spécial n° 903-07 (« Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement ») : la balance est négative à hauteur de 654 millions de francs ;

– le compte spécial n° 903-17 (« Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ») : la balance est positive, à hauteur de 2.672 millions de francs.

S'agissant des comptes d'affectation spéciale, la balance est globalement proche de l'équilibre :

– comme votre Rapporteur général l'avait observé dans son rapport n° 934 sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 1996, le compte spécial n° 902-24 (« Affectation des produits de cessions de titres, parts et droits des sociétés ») a fait l'objet, en 1997, de 950 millions de francs de reports au titre de l'exercice 1996 ;

– votre Rapporteur général avait également remarqué la sous-consommation des crédits du compte spécial n° 902-26 (« Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables »), notamment sur son article 01 (Transports terrestres. Investissements sur le réseau routier national) : au total, les crédits reportés de l'exercice 1996 sur l'exercice 1997 ont en effet atteint 1.637 millions de francs, contre 680 millions de francs l'année précédente (1995 sur 1996). La situation s'est encore dégradée en 1997, puisque les crédits reportés sur l'exercice 1998 s'élèvent à 1.850 millions de francs, dont 1.434 millions de francs au titre du seul article 01. Cette faiblesse relative de la consommation des crédits résulte en partie, selon la Cour des comptes, du mode de fonctionnement du FITTVN, dont les dépenses ne peuvent être engagées qu'au fur et à mesure de la constatation des recettes. On ajoutera qu'elles tendent, singulièrement, à monter en puissance progressivement ;

– le compte spécial n° 902-30 (« Fonds pour le financement de l'accession à la propriété »), créé par la loi de finances pour 1997 (article 64), voit ses crédits reportés sur l'exercice 1998 à hauteur de 137 millions de francs ;

– on relève également des reports importants sur 1998 au niveau des comptes spéciaux n° 902-22 (« Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France ») : 1.694 millions de francs, contre



1.512 millions de francs au titre de l'exercice précédent), 902-10 (« Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle ») : 1.119 millions de francs, contre 951 millions de francs au titre de l'exercice précédent) et 902-00 (« Fonds national pour le développement des adductions d'eau ») : 742 millions de francs, contre 495 millions de francs au titre de l'exercice précédent). Le mode de fonctionnement de ces comptes serait également à l'origine de cette situation, toujours selon la Cour des comptes.

- Les reports de crédits des budgets annexes sont traditionnellement limités à quelques centaines de millions de francs. En 1997, la balance est cependant négative, de 356 millions de francs.

### 3.- Les fonds de concours et recettes assimilées

En 1997, le rattachement de fonds de concours ou de recettes assimilées a permis l'ouverture de 68.525 millions de francs de crédits au budget général, soit une diminution de 6,5 % par rapport à 1996.

L'article 19, deuxième alinéa, de l'ordonnance du 2 février 1959 portant loi organique relative aux lois de finances autorise, par dérogation au principe de non-affectation des recettes, d'inscrire directement en recettes du budget :

- les fonds versés à l'Etat pour concourir avec lui à des dépenses d'intérêt public ;
- le produits des legs et des donations.

Des crédits supplémentaires d'un même montant sont ouverts par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé.

L'article 19 précité autorise également à étendre, par décret, la procédure des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public :

- par assimilation, au produit de certaines recettes de caractère non fiscal ;
- à certains rétablissements de crédits.

Comme chacun de ses prédécesseurs n'a eu de cesse de le rappeler, et votre Rapporteur général pour la troisième fois consécutive, il y a lieu de souligner que l'article 19, deuxième alinéa, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précitée n'a de justification qu'au regard du caractère imprévisible des donations et des versements faits à l'Etat pour concourir à la réalisation de certaines dépenses publiques. Ce constant rappel au respect du « *caractère accessoire* » de la procédure des fonds de concours a finalement rencontré un écho. Lui ont répondu et l'engagement du Gouvernement, à la fin de 1997, de prendre les mesures corrigeant la pratique dite des « crédits d'articles »<sup>(20)</sup>, et sa correction effective dans la loi de finances pour 1999.

En raison de l'inévitable décalage temporel qu'implique l'examen de comptes définitifs, il faut encore examiner, et donc critiquer, des pratiques de ce type. Mais il faut avoir à l'esprit qu'elles sont désormais, pour une large part, révolues.

En revanche, derrière l'ancien paysage des fonds de concours, se profile une nouvelle hiérarchie relative des catégories et des rattachements. Or, s'il était légitime qu'elle sollicite moins l'attention auparavant, car masquée par l'effet massif des « crédits d'articles », elle devrait néanmoins se révéler de façon claire lors du règlement définitif du budget de 1999. Les chiffres prévisionnels contenus dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 1999 donnent, en effet, déjà une idée de la future physionomie des fonds de concours.

Les budgets des Charges communes et des Services financiers, les deux principaux bénéficiaires, jusqu'à présent, des crédits rattachés au titre des fonds de concours, ne sont plus, pour celui des Charges communes, que le troisième bénéficiaire de ces crédits (avec des rattachements de l'ordre de 4,7 milliards de francs au lieu de 18 milliards), et, pour celui des Services financiers, le sixième (de l'ordre de 2 milliards de francs au lieu de 12 milliards).

Les budgets principalement bénéficiaires des rattachements deviendraient ceux de l'Agriculture et du Travail, avec, chacun, une prévision de l'ordre de 8 milliards de francs, suivis par les budgets recevant environ 4 milliards de francs de rattachements : les Routes, l'Intérieur, la Défense et, comme il a été indiqué, les Charges communes.

---

<sup>(20)</sup> Sur cette pratique, voir, en particulier, mon rapport n° 934 sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 1996, pages 61 et suivantes.

La part dominante prise par les « crédits d'articles » a justifié l'élaboration et la mise en œuvre d'une doctrine et d'une méthode de contrôle centrées sur eux. Si l'on prend en compte la part relative que prendront les budgets de l'Agriculture, du Travail et de l'Intérieur, à une origine des rattachements principalement en provenance des « crédits d'articles », se substituera celle de rattachements de crédits principalement en provenance de la Communauté européenne. C'est sur cette constatation qu'il conviendra sans doute d'élaborer la nouvelle doctrine du contrôle parlementaire des fonds de concours en loi de règlement.

*a) La première année d'une période de baisses successives  
des crédits rattachés*

A compter de 1997 et pendant trois années, le montant des crédits rattachés au titre des fonds de concours aura diminué :

- de 6,5% pour les résultats définitifs de 1997 ;
- de 4,6% en 1998, selon les résultats prévisionnels inscrits dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 1999 ;
- de 37,8% en 1999, en l'état actuel des estimations contenues dans le « jaune » précité, et du fait de la suppression des « crédits d'articles ».

L'augmentation tendancielle du volume des crédits rattachés a déjà connu une inflexion en 1988. A cette date, le prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, rattaché, de 1984 à 1987, selon la procédure des fonds de concours, a été inscrit en ressources non fiscales. La croissance du volume des fonds de concours avait repris de 1990 à 1994, année où une légère décélération (- 1% par rapport à l'année précédente) a été constatée, en raison d'une baisse des ressources provenant des fonds de concours proprement dit.

En 1997, une nouvelle rupture dans la tendance à l'augmentation du montant des fonds de concours s'est produite. Elle trouve essentiellement son origine dans l'inscription en recettes non fiscales de la participation de France Telecom aux charges de pensions de ses ex-agents.

On rappellera que les fonds de concours ne font pas l'objet d'une évaluation dans la loi de finances initiale. Le Gouvernement dépose seulement une annexe au projet de loi de finances : le « jaune » intitulé



pourcentage)										
--------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(a) Inscription en recettes non fiscales du prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, rattaché par voie de fonds de concours de 1984 à 1987.

(b) Inscription en recettes non fiscales de la participation de France Telecom aux charges de pensions de ses ex-agents.

En outre, il convient de relever, qu'au cours du même exercice, la procédure des fonds de concours a permis de rattacher 1,8 million de francs au budget annexe de la Légion d'honneur.

*b) L'avant-dernière utilisation de la procédure des « crédits d'articles »*

En 1997, pour l'avant-dernière fois, la pratique des « crédits d'articles » aura permis globalement l'ouverture, au titre des fonds de concours, d'un montant représentant presque 4% des crédits bruts. La disparition, enfin obtenue, de cette pratique a eu sa traduction mécanique, dans le projet de loi de finances pour 1999, dans lequel, comme l'a indiqué le Rapporteur spécial compétent, M. Henry Chabert<sup>(21)</sup>, cette suppression a eu pour résultat une diminution de 82% des fonds de concours rattachés au budget des Services financiers.

En 1997, 9.710,2 millions de francs auront encore été rattachés sur le fondement :

– de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 relative au redressement économique et financier (pour 4.237,8 millions de francs) ;

– de l'article 6 de la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949 portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires (pour 5.472,4 millions de francs).

**FONDS DE CONCOURS ET RECETTES ASSIMILÉES  
(budget général)**

*(en millions de francs)*

	1993		1994		1995		1996		1997	
	Mont ant des ratta chem		Mont ant des ratta chem		Mont ant des ratta chem		Mont ant des ratta chem		Mont ant des ratta chem	

<sup>(21)</sup> Rapport AN n° 1111 sur le projet de loi de finances pour 1999, annexe n° 16.

	ents	ents	ents <sup>(b)</sup>	ents	ents
Fonds de concours proprement dits.....	21.9 82,6	17.6 84,9	19.6 16,9	25.9 66,7	2 7 2 8 7, 9
Recettes non fiscales assimilées.....	38.0 17,7	41.6 72,1	41.5 63,7	43.0 77,0	3 7 0 2 4, 9
Rattachements au titre de la loi du 17 août 1948 <sup>(a)</sup> .....	4.12 6,7	4.14 3,5	4.13 3,2	4.19 0,8	4. 2 3 7, 8

(a) Rattachements au budget des Services financiers, prononcés au titre de l'article 5 de la loi du 17 août 1948, figurant depuis 1996 dans la récapitulation générale (« jaune » depuis 1994) des fonds de concours remise au Parlement, conformément à l'article 111 de la loi de finances pour 1996.

(b) Source : état récapitulatif des crédits de fonds de concours (1995/1996/1997), « annexe jaune » du PLF 1997, page 71. Montants avant déduction de 39,8 millions de francs d'annulations de crédits.

En 1997, les trois cinquièmes des fonds de concours sont encore des recettes assimilées, qui représentent :

– 62% du nombre des fonds de concours ayant fonctionné : 285 sur un total de 460 <sup>(22)</sup> ;

– 58% du montant des crédits rattachés hors prise en compte des rattachements au titre de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 (37 milliards de francs sur un total de 64 milliards de francs) et 60,14% en tenant compte de ces rattachements (41,2 milliards de francs sur 68,5 milliards de francs).

Même s'il s'agit désormais d'un exercice purement rétrospectif, il convient de rappeler que l'article 111 de la loi de finances pour 1996 avait

<sup>(22)</sup> En 1997, le nombre total des fonds de concours était de 584 selon l'état récapitulatif (« jaune ») joint au projet de loi de finances pour 1999.

prévu qu'à compter du projet de loi de finances pour 1997, les crédits rattachés au budget des Services financiers et correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier feraient l'objet *d'une évaluation par chapitre, pour l'exercice dont les crédits sont soumis à l'examen du Parlement, dans l'annexe donnant l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours.*

Cette disposition avait été adoptée à l'initiative du Rapporteur spécial des crédits des services financiers, M. Jean Royer. Dans son rapport, sur le projet de loi de finances pour 1997, notre ancien collègue avait accepté de retenir une interprétation très édulcorée de cette exigence, puisqu'il y indiquait, à propos de l'article 111 précité, qu'il prévoyait la prise en compte dans le jaune du « crédit de l'article 5 » et indiquait : « *Cette disposition a été appliquée* ».

Or, comme votre Rapporteur général l'avait déjà indiqué dans son rapport (n° 934) sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 1996, l'annexe jaune récapitulant les fonds de concours annexée au projet de loi de finances pour 1997 était identique à celles annexées aux projets de lois de finances pour 1995 et 1996, en ce qui concerne la présentation des services financiers, sauf mention, en 1997, que les crédits ouverts correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 « *ont été retracés* » dans l'annexe et « *rattachés aux chapitres 31-94 « Indemnités et allocations diverses », 34-95 « Dépenses d'informatique et de télématique », 34-98 « Matériel et fonctionnement courant » et 57-90 « Equipement des services* ». (cf page 56 de l'annexe).

Dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 1998, l'évolution par chapitre demandée par le Parlement est plus que sommairement évoquée en ces termes : « *ces crédits se sont élevés à 4.191 millions de francs en 1996, et sont imputés sur les chapitres de personnel, de fonctionnement et d'investissement du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie* » (cf page 28 de l'annexe).

Votre Rapporteur général persiste donc à penser que l'exigence posée par le législateur, quant au détail par chapitre, telle qu'elle ressort de l'article 111 précité, a été méconnue.

Dans son rapport en vue du règlement du budget de l'exercice 1997, la Cour des comptes, selon ses termes mêmes, « *a remarqué que la*

*présentation, par chapitre, qui a été faite dans l'annexe du projet de loi de finances pour 1997, ne permet pas de distinguer les crédits d'article 5 des fonds de concours de droit commun ».*

Si l'on ne peut que constater ici la réticence du Gouvernement et de son administration à s'estimer liés par la volonté du Parlement, tout regret est désormais superflu. Le projet de loi de finances pour 1999 a, en effet, réintégré les « crédits d'articles » dans le budget général conformément aux prescriptions, trop longtemps méconnues, de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision sur la loi de finances pour 1998 (décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997), avait déclaré incompatible avec l'ordonnance précitée le rattachement par voie de fonds de concours des crédits correspondant aux prélèvements visés aux articles 5 de la loi du 17 août 1948 et 6 de la loi du 31 juillet 1949, dès lors que ces recettes ont un caractère fiscal.

La question de la réintégration des « crédits d'articles » dans le budget général dès la loi de finances initiale est donc close. Le débat portant sur le point de savoir s'il est souhaitable de le faire sur la ligne 309 des ressources non fiscales pour ce qui concerne les crédits « de l'article 6 », à propos desquels le Conseil constitutionnel a justement relevé qu'un tel choix était « *sans incidence sur l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale et, partant, sur la sincérité budgétaire* » (décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998), sera examinée à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 1999, le Gouvernement ayant d'ailleurs indiqué qu'il n'était pas hostile à les inscrire dans les recettes fiscales.

S'agissant, dans un ordre d'idées voisin, des ressources et dépenses extra-budgétaires des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour des comptes rappelle l'engagement pris par le Gouvernement de budgétiser d'ici à 2001 l'intégralité des fonds restants, c'est-à-dire les fonds de la direction générale de la comptabilité publique (comptes de tiers 451 et 466-171), soit environ 1,2 milliard de francs. Elle estime que l'annonce de cette régularisation a contribué à assurer la constitutionnalité de la loi de finances pour 1999.

Ces fonds proviennent de l'activité bancaire et de collecte d'épargne du Trésor public. La Cour indique que cette fonction ne peut être qualifiée « d'ordre privé » et entre désormais dans son champ de contrôle. En outre, elle estime contestables les conditions de concurrence dans lesquelles s'exerce cette activité.



Bien que la Cour apporte des informations nouvelles, notamment sur le fonctionnement du compte de tiers 451, elle constate qu'elle « *n'est pas en mesure à ce jour de dresser un bilan chiffré précis* », de sorte qu'elle a engagé une enquête approfondie sur les rémunérations accessoires des personnels du Trésor public. Elle mentionne par ailleurs une réflexion interne en cours au sein de la direction générale de la comptabilité publique sur la mission de collecte de l'épargne. Votre Rapporteur général souhaite que ces deux études soient communiquées à la Commission des finances dès leur achèvement.

*c) Une traditionnelle concentration des fonds de concours*

En 1997, comme les années précédentes, si l'on retient les neuf principaux budgets bénéficiaires de fonds de concours, lesquels auront regroupé 96,2% des rattachements effectués<sup>(23)</sup>, il apparaît que les deux principaux budgets bénéficiaires sont toujours les deux principaux bénéficiaires de fonds de concours par assimilation.

**BUDGET GÉNÉRAL : PRINCIPAUX BUDGETS FAISANT L'OBJET DE FONDS DE CONCOURS PAR ASSIMILATION**

	<b>Fonds de concours par assimilation</b> <i>(en milliards de francs)</i>	<b>Part dans le total des rattachements du fascicule</b> <i>(en %)</i>	<b>Part dans le total des crédits ouverts</b> <i>(en %)</i>
Charges communes.....	18,12	99,9	2,22
Services financiers.....	6,85	99,8	13,57
Travail, emploi et formation professionnelle .....	4,57	57,7	3,93
Défense.....	3,80	96	1,99
Industrie.....	1,44	98,3	5,45
Urbanisme et services communs.....	0,95	91,4	4,68
<b>Total des six budgets .....</b>	<b>35,73</b>	-	-

Les crédits rattachés au budget des Charges communes s'élèvent à 18.116,1 millions de francs, soit 28,2% du montant total des rattachements. Si ce budget reçoit ainsi 49% des fonds concours par

<sup>(23)</sup> Voir ci-après, le tableau présenté à la page 92.

assimilation, il en recevait 60% en 1996. Un effort de rebudgétisation a été engagé en 1997, qui se traduit par une diminution de 29,5% par rapport à 1996. Ce mouvement a d'ailleurs connu une deuxième étape dans la loi de finances pour 1999.

En 1997, les crédits du budget des Charges communes provenant de fonds de concours, outre qu'ils ont diminué, ne sont plus exclusivement issus de fonds de concours par assimilation, car ils comportent les crédits correspondant à la participation de la Communauté européenne aux actions de communication sur l'euro (9,5 millions de francs).

Pour l'essentiel, ces crédits correspondent néanmoins aux traditionnels crédits rattachés au chapitre 32-97 (Pensions). Un premier fonds de concours (n° 20-2-6-745) rattache à ce chapitre les contributions de divers organismes publics ou semi-publics au titre des retraites des personnels qu'ils emploient, agents détachés et propres personnels titulaires, relevant du code des pensions civiles et militaires. Les crédits rattachés à ce titre se sont élevés à 4,52 milliards de francs en 1997 (en diminution de 3,6% par rapport à 1996). Un deuxième fonds de concours (n° 20-2-6-768) a reçu les versements ayant le même objet effectués par La Poste en application de l'article 30 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications. Ces rattachements se sont élevés à 13.595,6 millions de francs (+ 4,1% par rapport à 1996). A compter du budget 1999, ces versements sont inscrits à une ligne de recettes non fiscales du budget général. Ce fonds recevait également la contribution de France Telecom aux charges de pensions de ses agents (7.963 millions de francs en 1996), mais c'est dès le budget 1997 qu'une ligne de recettes non fiscales du budget général a été alimentée dans les conditions prévues par la loi n° 96-60 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom. Les rattachements à ce titre s'élevaient à 7,9 milliards de francs en 1996. Cette nouvelle procédure explique l'essentiel de la baisse des fonds de concours ordinaires et spéciaux (- 14,8% par rapport à 1996).

Pour leur part, les crédits issus, dans le budget des Services financiers, de fonds de concours par nature ont atteint 14,8 millions de francs en 1997 (soit le septuple des crédits inscrits en 1996, à savoir 2,1 millions de francs). Dans le même temps, 6.846,3 millions de francs provenaient de fonds de concours par assimilation (soit une augmentation de 1,2%) et 4.237,8 millions de francs de fonds de concours « spécifiques » au titre des rattachements effectués sur le fondement de l'article 5 de la loi de 1948 précitée. On rappellera, à cet égard, que les fonds de concours

correspondant aux rattachements effectués en contrepartie des travaux de fixation d'assiette et de recouvrement de divers impôts que l'Etat établit et collecte pour le compte des collectivités locales et les crédits de « l'article 5 » ont été budgétisés dans le projet de la loi de finances pour 1999.

Les budgets pour lesquels la part des fonds de concours par nature a été prédominante dans l'ensemble des crédits rattachés au titre de ces fonds sont, traditionnellement, le budget de l'Agriculture (7,9 milliards de francs, soit 98,9%) et le budget des Routes (6,41 milliards de francs, soit 99,6%). S'y ajoute le budget de l'Intérieur (7,82 milliards de francs, soit 98%), en raison de la forte hausse des fonds de concours européens.

Si l'on s'attache à la répartition des fonds de concours selon la nature des crédits, les dépenses civiles ordinaires ont reçu 66,6% des rattachements en 1997 (45,67 milliards de francs, en diminution de 13,5% par rapport à 1996), les dépenses civiles en capital représentant 27,6% des crédits rattachés (18,89 milliards de francs).

Comme les années précédentes, 50,2% des rattachements effectués ont concerné des crédits relatifs aux moyens des services.

**BUDGET GÉNÉRAL :**  
**VENTILATION PAR TITRE DES RATTACHEMENTS DE FONDS DE CONCOURS ET ASSIMILÉS**

	Montant des crédits rattachés <i>(en millions de francs)</i>				Variations 1997/ 1996 <i>(en %)</i>	Part dans le total <i>(en %)</i>			
	1997	1996	1997	1996					
Moyens des services (titre III) .....	38609,8	39955,3	41199,0	34475,0	-17,95				
Interventions publiques (titre IV)	11041,2	11582,1	11366,6	11428,8	+2,6				
Investissements exécutés par l'Etat (titre V) .....	10587,3	9484,4	10446,9	10059,4	-3,6				
Subventions d'investissement (titre VI) .....	3142,3	3225,2	7114,0	9575,1	+38,8				

Réparations des dommages de guerre (titre VII).....	0	0	0	0	0				
<b>TOTAUX.....</b>	6 3 . 3 8 0 , 8	6 5 . 2 7 4 , 2	7 3 . 3 0 5	0	8 . 2 7	- 6,5			

S'agissant des rattachements opérés au titre III, le budget des Charges communes a continué de bénéficier de l'essentiel des imputations qui y sont effectuées (18,12 milliards de francs, soit 52,61% des rattachements). Il s'agissait, on l'a vu, des versements effectués par La Poste, au titre du coût des pensions des agents titulaires de cet établissement. Le rattachement des crédits ayant le même objet pour France Télécom à une ligne de recettes non fiscales du budget général a conduit à une diminution de près de 18% des rattachements opérés à ce titre en 1997. Le même processus étant intervenu pour La Poste dans le budget de 1999, cette part est amenée à diminuer encore fortement. Le budget des Services financiers a été alimenté à hauteur de 10,5 milliards de francs sur le titre III, soit une diminution de - 3,2% par rapport à l'année précédente.

Si l'on s'attache à la répartition des crédits de fonds de concours selon l'origine de leur versement au sens de l'instruction de la comptabilité publique du 15 décembre 1981 pour la codification des fonds de concours, l'essentiel des rattachements effectués pour la réalisation d'investissements concerne le budget des Routes (80% de cette catégorie, soit 6.217,3 millions de francs). Ces rattachements représentent des participations diverses à la construction, à l'équipement et à l'exploitation du réseau routier national. Le fonds de concours n° 22-1-1-097 représente, à lui seul, 79% de ces crédits (6.066, 3 millions de francs). Pour quatre autres budgets civils, les fonds de concours pour la réalisation d'investissements, hors financements européens, dépassent 100 millions de francs :

– la Culture, pour la participation aux travaux de restauration (fonds n° 02-2-1-429) : 444,6 millions de francs ;

– l'Enseignement supérieur, pour la participation à la construction et à l'aménagement des locaux universitaires (fonds n° 38-1-1-090) : 214,15 millions de francs ;

– la Mer, pour la participation aux travaux sur les installations portuaires et sur le littoral (fonds n° 28-1-1-103) : 184,75 millions de francs ;

– la Sécurité routière (fonds n° 24-1-1-451) : 108,99 millions de francs.

Pour tous ces fonds, les collectivités locales figurent parmi les parties versantes.

S'agissant des fonds de concours au titre des contrôles et services rendus, le budget de Services financiers demeure leur principal bénéficiaire en 1997. Sur les 6,11 milliards de francs qu'il a reçus à ce titre, 5,47 milliards de francs proviennent des deux fonds rattachés au titre des travaux d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux et des taxes et droits relatifs à l'enregistrement et à la publicité foncière. Ces deux fonds de concours ont été budgétisés dans la loi de finances pour 1999. Le second budget bénéficiaire, en termes de montant, des fonds de concours au titre des contrôles et services rendus est celui de l'Industrie. En 1997, il en a reçu 1.170,8 millions de francs. Les deux principaux fonds de concours en cause concernent :

– le premier, la surveillance des installations nucléaires (fonds n° 21-2-2-068) pour 542,6 millions de francs,

– le second, les expertises et vérifications techniques effectuées avec la participation des ingénieurs des mines et des agents du service des mines (fonds n° 21-2-2-060) pour 445,6 millions de francs.

La Cour des comptes considère que tous les fonds de concours pour services rendus dérogent sans motif au principe de non-affectation des recettes aux dépenses. A l'avenir, cette critique va donc concerner principalement les deux fonds de concours précités, dès lors que la débudgétisation la plus critiquable par son importance, celle des Services financiers, est corrigée depuis la loi de finances pour 1999.

En 1997, l'Union européenne a continué d'alimenter la plupart des fonds de concours rattachés au titre des contributions des organismes internationaux ou des participations étrangères (93,8% des recettes de cette catégorie, soit 20,19 milliards de francs sur un total de 21,5 milliards). Les crédits au titre des fonds structurels européens ont encore augmenté par rapport à l'année précédente (+ 11,9%, après + 65% en 1996).

Comme précédemment, le budget de l'Agriculture est le premier destinataire des fonds de concours d'origine communautaire. Il a reçu 7.960,47 millions de francs à ce titre, soit une diminution de - 3,95% par rapport à 1996. Mais ces fonds ont encore représenté 98,7% du total des fonds de concours rattachés à ce ministère. Le principal rattachement a concerné le cofinancement au titre de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, crédits FEOGA-Garantie rattachés à l'article 30 du chapitre 44-55 « Valorisation de la production agricole : orientation des productions ». Il a porté sur 4 230 millions de francs (soit une diminution de 13% par rapport à l'année précédente).

Le budget de l'Intérieur a reçu 7.987 millions de francs au titre des fonds de concours. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) en a été la partie versante pour 96% du total (soit 7.661,6 millions de francs inscrits au chapitre 67-58 « Contribution des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement »). Ce montant est en augmentation de + 43,6% par rapport à 1996, traduisant, ainsi que le relève la Cour des comptes, la montée en puissance de la nouvelle génération des programmes structurels européens.

Le budget du Travail est le troisième bénéficiaire des crédits communautaires. Les fonds de concours qui lui ont été rattachés à ce titre se sont élevés à 4.468,8 millions de francs en 1997, soit une augmentation de 24,5% par rapport à 1996. Cette évolution trouve son origine en partie dans le versement de soldes dus au titre de l'année 1995.

On peut enfin s'interroger sur les raisons pour lesquelles la participation de la Communauté aux actions de communication sur l'euro (9,5 millions de francs inscrits au budget des Charges communes) a été

rattachée à la catégorie des « Autres participations » et non à celle des « Contributions des organismes internationaux ou participations étrangères ».

**RÉPARTITION PAR CATÉGORIE DES FONDS DE CONCOURS ET RECETTES ASSIMILÉES  
(Budget général)**

*(en pourcentage du total)*

	<b>19 92</b>	<b>19 93</b>	<b>19 94</b>	<b>19 95</b>	<b>19 96</b>	<b>19 97</b>
1. Contributions à la réalisation d'investissements	12 ,9	11 ,9	10 ,6	10 ,4	10 ,6	11 ,2
2. Contrôles et services rendus.....	12 ,9	11 ,6	11 ,9	11 ,5	10 ,7	11 ,5
3. Produits des ventes des administrations .....	1, 2	0, 7	0, 7	0, 9	0, 8	0, 7
4. Contributions des organismes internationaux ou participations étrangères .....	22 ,7	24 ,3	21	21 ,6	26 ,3	31 ,9
5. Virements internes .....	0, 7	0, 7	0, 7	0, 7	0, 6	0, 7
6. Autres participations (a).....	43 ,9	44 ,4	48 ,5	48 ,6	51 ,6	37 ,9
7. Autres rattachements (art. 5 loi du 17 août 1948).....	5, 7	6, 4	6, 5	6, 3	5, 7	6, 2

(a) Dont, à partir de 1991, participation de La Poste, jusqu'en 1996, et France Télécom aux dépenses de retraite de leur personnel titulaire, traitée, jusqu'en 1990, en « virement interne ».

*d) Les critiques de la Cour des comptes concernant certains rattachements*

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1996, la Cour des comptes avait regretté, s'agissant de la présentation de l'annexe récapitulative accompagnant le projet de loi de finances, que soient fournies des prévisions et non des chiffres exprimant les recouvrements et les rattachements effectifs de l'exercice clos. Elle avait observé que ces données sont pourtant disponibles dès le mois de mars de chaque année et estimé qu'« *il serait souhaitable que le document fourni au Parlement à titre d'information sur les fonds de concours intègre les recouvrements et*



*rattachements effectifs de l'exercice clos, afin de fournir une information plus à jour ».*

L'état récapitulatif des crédits de fonds de concours joint au projet de loi de finances pour 1999 s'en tient à une présentation inchangée, les montants indiqués pour 1998 demeurant des prévisions. Dans son rapport pour 1997, la Cour des comptes a relevé qu'une circulaire du ministre du budget du 24 janvier 1997 a transféré la gestion des rattachements et des annulations de crédits de fonds de concours à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT). Ce transfert ayant permis le raccourcissement des délais de rattachement, votre Rapporteur général est, comme la Cour des comptes, d'avis que cette évolution pourrait contribuer à l'amélioration de l'information du Parlement.

Dans son rapport en vue du règlement définitif du budget de 1997, la Cour des comptes souligne également que le financement de rémunérations par voie de fonds de concours méconnaît les principes d'unité et d'universalité budgétaires. Il est exact, que les signataires du recours contre la loi de finances pour 1995, dont votre Rapporteur général faisait partie, avaient obtenu du Conseil constitutionnel l'annulation des dispositions prévoyant la prise en charge par le fonds de solidarité vieillesse, au titre de ses dépenses permanentes, des sommes correspondant au service des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants ou pour conjoint à charge dues par l'Etat au titre du code des pensions civiles et militaires. Le Conseil constitutionnel avait rappelé que les dépenses de personnel de l'Etat étant des dépenses permanentes, les règles fondamentales d'unité et d'universalité budgétaires *« font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'Etat, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas »* (décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994).

Or, on peut relever, les exemples :

– du chapitre 31-42 du budget du ministère de l'Intérieur « Police nationale. - Indemnités et allocations diverses », alimenté par des fonds de concours correspondant aux vacances allouées aux personnels de police chargés de la surveillance des établissements de jeux (pour 14,5 millions de francs), pour le concours à huissiers (6,6 millions de francs) ou pour les vacances funéraires (60 millions de francs) ;

– du chapitre 31-02 du budget de l'Industrie « Indemnités et allocations diverses », dont le rapporteur spécial des crédits, M. Michel

Destot, avait relevé, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 1997, que plus de 66,5% des dotations avaient été ouvertes, en 1996, par rattachement de fonds de concours.

Votre Rapporteur général considère que le financement de rémunérations, charges permanentes par nature, par la voie de fonds de concours porte atteinte aux droits du Parlement pour l'exercice de son autorisation budgétaire. En 1997, on trouve d'ailleurs un exemple presque caricatural des conséquences d'une telle pratique. La Cour des comptes a relevé que les fonds de concours « Participations diverses aux dépenses de rémunération et charges annexes des officiers de ports et officiers de port adjoints » (n° 28-2-6-400) et « Participations diverses aux dépenses de rémunération et charges annexes des surveillants de ports » (n° 28-2-6-401), qui concernent la participation, notamment des collectivités locales, aux rémunérations des officiers et surveillants de port, responsables du trafic portuaire dans les ports départementaux et communaux, n'ont été rattachés qu'au mois de juillet. Or, la Cour observe que « *la dotation inscrite sur la ligne budgétaire ne permet pas la rémunération des agents au-delà du mois de février* ». Il serait souhaitable d'éviter de tels errements.

Votre Rapporteur général est bien conscient que la modicité relative de certains des chapitres concernés, les moyens dont la Commission des finances dispose pour être informée des caractéristiques des fonds de concours, et le fait que les dépenses en cause soient intégralement retracées dans les comptes définitifs de l'exercice, devraient conduire à ce que l'atteinte portée, par cette pratique, à la sincérité de la loi de finances ne figure pas, *a priori*, parmi celles que le Conseil constitutionnel sanctionnerait par une déclaration d'inconstitutionnalité de la loi de finances. Pourtant, il serait regrettable que le Gouvernement en tire argument pour laisser son administration libre de « jouer la montre ». Quarante ans pour corriger la pratique des « crédits d'articles » témoignent d'autre chose qu'une coupable inertie. Sans doute s'agit-il d'une indifférence aux droits du Parlement qui atteint moins la dignité de ce dernier que le respect que tout Gouvernement se doit à lui-même devant son administration.

Comme en 1996, la Cour des comptes a enfin relevé d'importantes imperfections dans les délais de rattachement. Ainsi relève-t-elle qu'en 1997, le profil moyen des rattachements a été le suivant :

- 19,6% au cours du premier trimestre ;
- 23% au cours du deuxième trimestre ;

– 27,5% au cours du troisième trimestre ;

- 24,8% au cours du quatrième trimestre ;
- et 5,2% au cours de la période complémentaire.

Au regard de ce profil moyen, plusieurs ministères font apparaître un retard excessif. Au budget du Travail, les rattachements du troisième trimestre ont représenté 40% des crédits (43,3% en 1996). Au budget de la Défense (titres V et VI), 50 % des rattachements sont intervenus au dernier trimestre. Au budget de l'Industrie, 70% des crédits ont été rattachés aux troisième et quatrième trimestres. Au budget de l'Enseignement supérieur (titres V et VI), 55% des crédits ont été rattachés au troisième trimestre et 27% au dernier trimestre, d'où de forts reports des crédits de paiement sur dépenses en capital.

**BUDGET GÉNÉRAL :  
FONDS DE CONCOURS RATTACHÉS AUX NEUF PRINCIPAUX BUDGETS BÉNÉFICIAIRES**

	Montant (en millions de francs)			Evolution annuelle (en %)			Part dans le total des fonds de concours (en %)			Part dans les crédits du fascicule (en %)		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Charges communes .....	24.307	25.713	18.124	+ 3,7	+ 5,8	- 29,5	37,2	35,1	28,2	4,5 (a)	4,7 (a)	2,8 (a)
(dont : pensions La Poste) .....	(20.256,6)	(13.052)	(13.595,6)	(+ 7,5)	(+ 3,7)	(+ 4,16)	(31)	(28,6)	(21,13)	(3,8) (a)	(3,8) (a)	(2,18) (a)
(dont : pensions France Telecom) .....	(20.256,6)	(7.962)	(0,0)	(+ 7,5)	(+ 3,7)	(- 100)	(31)	(28,6)	(0)	(3,8) (a)	(3,8) (a)	(0)
Services financiers (b) .....	10.708,5	10.959	6.86	+ 0,2	2,3	- 37,39	16,4	14,9	10,66	22,8	23,11	15,0
Travail, emploi et formation professionnelle .....	7.251	6.726	7.92	+ 24,7	- 7,31	- 17,77	11,1	9,17	12,31	6,6	6,12	7,69
Agriculture et pêche .....	5.823	8.435	8.06	- 7,8	+ 44,84	- 4,35	8,9	11,5	12,54	13,1	19,9	22,9
Routes .....	5.674	6.368	6.46	- 1,5	+ 12,16	+ 1,55	8,7	8,68	10,05	39,1	43,6	88,15
Défense .....	4.281	4.494	3.95	- 17,6	+ 4,9	- 11,19	6,6	6,13	6,15	2,2	2,42	1,62
Intérieur .....	2.671	5.611	7.98	+ 39,2	+ 109,7	+ 42,34	4,1	7,65	12,42	3,5	7,87	10,5
Industrie .....	1.351	1.394	1.47	+ 12,3	+ 2,96	+ 5,45	2,1	1,9	2,28	3,2	4,79	10,39
Urbanisme et services communs (c) .....	1.074	1.226	1.03	- 4,9	+ 14,15	- 15,3	1,6	1,67	1,61	5,3	6,4	4,58
<b>Total des neuf fascicules .....</b>	<b>63.149</b>	<b>70.926</b>	<b>61.891</b>	<b>+ 3,8</b>	<b>12,31</b>	<b>- 12,73</b>	<b>96,7</b>	<b>96,7</b>	<b>96,23</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

(a) Crédits ouverts nets de remboursements et dégrèvements.

(b) Y compris les autres rattachements au titre de l'article 5 de la loi du 17 août 1948.

(c) Le budget du Logement, séparé de celui de l'Urbanisme en 1994, a reçu 137,4 millions de francs de rattachements en 1994 et 4 millions de francs en 1995.

#### 4.- Les rétablissements de crédits : un mouvement tendancier à la baisse

Seconde procédure d'affectation admise au sein du budget général ou d'un budget annexe, les rétablissements de crédits portent sur des montants quatre fois plus faibles que les fonds de concours : 16,3 milliards de francs en 1997 au budget de l'Etat, contre 68,5 milliards de francs. En outre, leur signification est mineure du point de vue de l'autorisation budgétaire, puisqu'ils résultent en pratique de mouvements internes au budget, principalement entre les comptes de commerce et le budget général au titre de charges de personnel.

L'article 19 de l'ordonnance organique prévoit que deux types de recettes peuvent donner lieu à rétablissement de crédits, par arrêté du ministre chargé des finances :

– celles « *provenant de la restitution au Trésor des sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires* » ;

– et celles « *provenant des cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires* ».

Le périmètre des opérations entrant dans le champ de cette procédure a connu des variations entre 1992 et 1994, du fait de la mise en place progressive du compte de commerce n° 904-21 des opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement, et, en sens inverse, de la clôture du compte de commerce « Armements terrestres » de la direction générale de l'armement.

Abstraction faite de ces changements, le volume des crédits rétablis après réalisation des dépenses est, en moyenne période et hormis une légère remontée en 1995, soumis à une lente érosion. Ce mouvement s'est poursuivi en 1997, les rétablissements de crédits ayant diminué de 3,6% par rapport à 1996. La plupart des opérations sont reconduites, d'année en année, pour des montants assez stables, et ce fléchissement progressif reflète indirectement celui de l'activité des arsenaux, qui implique la diminution des opérations imputées sur les comptes de commerce gérés par le ministère de la défense. Or, ces opérations donnent lieu à des rétablissements de crédits qui représentent une part prépondérante de

ceux effectués au budget général : 9,6 milliards de francs en 1997,  
soit 71% du total.

**ÉVOLUTION DES RÉTABLISSMENTS DE CRÉDITS AU BUDGET DE L'ÉTAT**  
(en millions de francs)

	<b>1 9 9 3</b>	<b>1 9 9 4</b>	<b>1 9 9 5</b>	<b>1 9 9 6</b>	<b>1 9 9 7</b>
<b>I.- Budget général</b>					
<i>A.- Budgets civils</i>					
1. Dépenses ordinaires.....	3	2	2	3	3
	.	.	.	.	.
	0	9	9	2	7
	2	3	5	9	4
	1	6	2	2	1
	,	,	,	,	,
	3	1	2	6	1
2. Dépenses en capital .....	1	7	7	6	1
	5	3	4	2	5
	0	,	,	,	7
	,	4	1	0	,
	7				2
<i>B.- Budgets militaires</i>					
1. Dépenses ordinaires.....	1	9	9	8	8
	0	.	.	.	.
	.	0	7	6	8
	8	1	8	7	4
	5	6	6	2	2
	4	,	,	,	,
	,	7	5	9	3
	1				
2. Dépenses en capital .....	2	2	3	1	1
	.	.	.	.	.
	4	0	3	7	1
	8	0	3	2	2
	5	8	0	9	6
	,	,	,	,	,
	8	8	2	1	4
<b>TOTAL.....</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
	.	.	.	.	.
	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>8</b>
	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
	,	,	,	,	,
	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>0</b>
<b>II.-Budgets annexes .....</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
	.	.	.	.	.
	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>



	6	1	5	0	8
	2	6	8	6	1
	,	,	,	,	,
	9	9	7	7	0
<b>TOTAL DU BUDGET DE L'ETAT</b>	1	1	1	1	1
	7	6	7	6	6
	.	.	.	.	.
	8	7	3	9	3
	7	5	0	6	4
	4	1	1	3	8
	,	,	,	,	,
	8	8	7	4	0

La procédure du rétablissement de crédits illustre – faut-il le rappeler ? – les « contorsions » auxquelles est parfois obligée de se livrer l'autorité gestionnaire pour respecter l'ensemble des règles du droit budgétaire. En particulier, elle révèle certains inconvénients des exceptions apportées à la règle fondamentale de l'unité budgétaire.

En premier lieu, l'interdiction d'imputer directement sur un compte spécial du Trésor la rémunération d'agents publics, édictée par l'article 24 de l'ordonnance organique, amène à recourir à la procédure du rétablissement de crédits pour les charges de personnel des arsenaux. Avant 1984, les remboursements par les comptes de commerce de la défense des charges afférentes au personnel mis à leur service étaient traités en fonds de concours. L'abandon de ce système critiqué par la Cour des comptes n'a pas éliminé tout inconvénient.

En effet, aussi bien pour les comptes de commerce de la défense que pour le compte précité d'opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement, la Cour a constaté, dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour 1995, que « *le remboursement des dépenses de personnel au budget général intervient avant que la dépense ne soit exposée. Le compte de commerce ne rembourse donc pas le budget général pour des dépenses payées à titre provisoire sur crédits budgétaires ainsi que le prévoit l'ordonnance organique. Il procède par anticipation à l'ouverture de crédits au bénéfice du budget général et lui constitue une provision en début d'exercice* ». Cette ouverture des crédits au budget général préalablement à leur première consommation permet aux gestionnaires d'éviter des dépassements sur les chapitres concernés. En inversant le sens du « rétablissement » des crédits, elle

heurte la logique et s'éloigne de l'esprit de l'ordonnance organique. Cependant, cette démarche peut être considérée comme une façon pragmatique d'éviter des écueils juridiquement plus périlleux : la rémunération d'agents publics sur un compte spécial du Trésor ou le dépassement de crédits limitatifs.

En second lieu, les versements effectués au budget général par le budget annexe de l'Aviation civile (BAAC), au titre de sa participation aux pensions de son personnel, ne peuvent donner lieu au rattachement de fonds de concours. En effet, cette procédure est réservée aux versements des personnes physiques ou morales, alors que le BAAC ne dispose pas de la personnalité morale. C'est pourquoi les recettes encaissées par le budget général au titre des pensions du personnel de l'Aviation civile donnent lieu, sur le chapitre 32-97 « Pensions » du budget des Charges communes, à des rétablissements de crédits <sup>(24)</sup>.

Par ailleurs, la souplesse de gestion que permet la procédure des rétablissements de crédits ne contribue pas à la transparence de la gestion. La Cour des comptes observe ainsi qu'au budget de la Défense, des crédits d'un montant de 280 millions de francs initialement affectés au titre III (chapitre 34-02 – Service de santé des armées – Entretien et achats de matériel – Fonctionnement et entretien immobilier, chapitre, il est vrai, de nature quelque peu hybride) et réaffectés au titre V par un état de changement d'imputation ont été à nouveau affectés au titre III par une annulation de l'état de changement d'imputation.

Depuis 1989, les comptes spéciaux du Trésor n'ont plus fait l'objet de rétablissements de crédits. En revanche, les budgets annexes font largement usage de cette procédure, pour un total de 2,48 milliards de francs en 1997, dont 2,3 milliards de francs au budget annexe des prestations sociales agricoles, au titre de remboursements de trop-versés sur prestations des diverses branches du régime.

---

<sup>(24)</sup> *Au contraire, la participation de La Poste aux retraites de ses agents est traitée depuis 1991 en fonds de concours.*

**RÉTABLISSMENT DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES EN  
1997**

*(en millions de francs)*

	<b>Dépens es constat ées</b>	<b>Rétabli sment s de crédits</b>	<b>Dépens es nettes</b>
Aviation civile.....	7.986,7 9	129,78	7.857,0 1
Journaux officiels.....	1.038,0 9	20,19	1.017,9 0
Légion d'honneur.....	122,47	0,14	122,33
Monnaies et médailles...	841,87	36,36	805,51
Ordre de la Libération...	4,24	-	4,24
Prestations sociales agricoles.....	93.783, 12	2.294,5 6	91.488, 56
<b>TOTAL .....</b>	<b>103.776 ,58</b>	<b>2.481,0 3</b>	<b>101.295 ,55</b>

**5.- Deux décrets d'avance permettant la mise en œuvre de la  
politique du nouveau Gouvernement**

Deux décrets d'avances, datés du 9 juillet 1997 et du 17 octobre 1997, ont procédé à l'ouverture de 12,8 milliards de francs de crédits sur le budget général, soit une diminution de 4,9 milliards de francs par rapport à l'exercice précédent, qui avait enregistré un niveau exceptionnellement important de crédits associés aux décrets d'avance.

**BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES OUVERTURES PAR DÉCRETS D'AVANCE  
ET DES ANNULATIONS ASSOCIÉES**

	Nombre de décrets d'avance	Montants (en millions de francs)			Part dans les crédits initiaux nets (en %)		
		Ouvertures	Annulations associées	Solde	Ouvertures	Annulations	Solde
1	2	28	-	28	0,0	-	0,0
9	1	5	25	5	5	0,0	5
8	-	2.1	0	1.9	0,2	3	0,2
1	2	50	-	00	7	-	4
1	-	-	2.7	-	-	0,3	-
9	1	3.7	81	99	0,4	-	0,1
8	3	80	-	9	-	0,0	-
2	2	-	53	-	0,0	5	0,0
1	2	63	0	10	6	0,5	1
9	2	0	5.2	0	0,6	0,2	0,1
8	2	7.2	19	2.0	9	5	9
3	1	84	2.7	65	0,4	0,5	0,1
1	2	4.3	33	1.6	0,4	7	5
9	1	62	6.5	29	4	0,3	-
8	2	5.0	73	-	0,2	1	0,1
4	1	73	3.7	1.5	3	-	3
1	2	2.8	43	00	0,1	0,3	0,0
9	2	03	- <sup>(a)</sup>	-	2	6	8
8	2	1.5	4.7	94	1,1	0,3	0,1
5	1	00	81	0	2	6	2
1	1	14.	5.0	1.5	0,3	0,4	0,7
9	6	78	00	00	6	9	6
8	1	1	7.1	10.	0,5	0,0	0
1	9	5.0	70	00	0,0	4	0,0
9	8	00	<sup>(c)</sup>	<sup>(b)</sup>	4	0,9	1
8	7	7.2	60	0	1,1	5	0
1	1	45	0	75	4	0,8	0,1
9	9	60	14.	<sup>(c)</sup>	0,8	1	9
8	8	0	85	0	1		n.s.
1	1	17.	1 <sup>(d)</sup>	0			
9	1	73	12.	2.8			
8	8	1	78	80			
9	9	12.	1	<sup>(e)</sup>			
1	9	83		55			
9	9	6		<sup>(f)</sup>			
0							

1						
9						
9						
1						
1						
9						
9						
2						
1						
9						
9						
3						
1						
9						
9						
4						
1						
9						
9						
5						
1						
9						
9						
6						
1						
9						
9						
7						

- (a) Indépendamment de l'ouverture de crédits militaires par décret d'avance le 23 août, au titre de l'opération Daguët, un arrêté du 9 mars 1991 a annulé 10.069 millions de francs, soit 0,79% des crédits initiaux.
- (b) L'équilibre du décret d'avance du 2 septembre 1992 a été assuré par les recettes de privatisation tirées de la cession de 2,3 % du capital d'Elf-Aquitaine par l'ERAP (1,6 milliard de francs) et de 21,7 % du capital de Total par l'Etat (8,4 milliards de francs).
- (c) L'équilibre du décret d'avance du 29 septembre 1994 a en outre été assuré par l'annulation de 75 millions de francs de crédits sur le compte de prêts du FDES.
- (d) Arrêtés d'annulation des 10 et 12 avril et du 26 septembre 1996.
- (e) L'équilibre des décrets d'avance a en outre été assuré par respectivement 2 milliards de francs et 870,04 millions de francs de ressources non fiscales.
- (f) L'équilibre du décret d'avance du 9 juillet 1997 a en outre été assuré par l'annulation de 55 millions de francs de crédits sur le compte spécial du Trésor 902-17 « Fonds national pour le développement du sport ».

L'alternance de juin 1997 a amené le nouveau Gouvernement à publier, le 9 juillet 1997, un décret d'avance destiné à mettre en œuvre les premières mesures de sa politique économique et sociale.

Par ailleurs, le « décret d'automne » a été légèrement décalé du fait du retard pris en raison de l'alternance dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 1998. Il est ainsi intervenu le 17 octobre, deux semaines après le début de la session parlementaire 1997-1998, alors que cette

modification réglementaire des crédits adoptés en loi de finances intervient normalement à la veille des sessions du Parlement <sup>(25)</sup>.

Globalement, les deux décrets d'avance de 1997 ont respecté les conditions de fond requises pour l'ouverture de crédits par décret d'avance, à savoir l'urgence et le maintien de l'équilibre budgétaire.

• **L'urgence** : la plupart des ouvertures de crédits réalisées par les décrets d'avance du 9 juillet et du 17 octobre 1997 avaient bien pour objet de faire face à des besoins imprévus résultant, soit d'une évaluation insuffisante des dotations initiales, soit des décisions du nouveau Gouvernement, soit d'événements nouveaux.

Il est ainsi évident que la condition d'urgence était remplie pour les ouvertures de crédits suivantes :

– 6,4 milliards de francs sur le chapitre 46-90 (Versement à divers régimes obligatoires de sécurité sociale) du budget des Charges communes, ces crédits correspondant au remboursement à la sécurité sociale du coût de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, portée de 419,89 francs à 1.600 francs par le décret n° 97-794 du 22 août 1997 ;

– 2 milliards de francs sur un nouveau chapitre du budget du Travail (chapitre 44-01 : Programmes en faveur de l'emploi des jeunes), destinés à la mise en oeuvre, dès l'automne, des premiers emplois-jeunes ;

– 395 millions de francs sur le chapitre 37-61 (Dépenses relatives aux élections) du budget de l'Intérieur, ayant pour objet de financer une partie des dépenses liées à l'organisation des élections législatives et au remboursement des frais de campagne électorale, à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale ;

– 375 millions de francs sur le chapitre 43-01 (Etablissements d'enseignement privés sous contrat - Rémunérations des personnels enseignants) du budget de l'Enseignement scolaire, permettant de pallier l'insuffisance des crédits initiaux destinés aux rémunérations des maîtres de l'enseignement privé sous contrat. Cette insuffisance des crédits initiaux résultait de deux facteurs :

---

<sup>(25)</sup> L'instauration de la session unique a conduit à ce que le « décret de printemps » soit publié, par la force des choses, pendant que le Parlement est en session.

– la prise en charge sur le chapitre concerné d'une dépense de 330 millions de francs non prévue en loi de finances initiale ; il s'agit de l'apurement d'une dette résultant des accords dits « Lang-Cloupet » (13 juin 1992), qu'il s'est avéré nécessaire de régler en 1997, et dont la charge n'avait pas été intégrée dans la loi de finances initiale ;

– le défaut de prise en compte de toutes les conséquences de la revalorisation du point « fonction publique » ; ce phénomène concerne tous les crédits de rémunération de la fonction publique, dans l'ensemble des budgets ministériels ; il a été couvert par l'utilisation de crédits « souples » au sein du titre III et par l'utilisation du chapitre 31-94 du budget des Charges communes, pour lesquels divers mouvements réglementaires (virements, arrêté de répartition) sont intervenus. Cependant, les crédits de rémunération des maîtres de l'enseignement privé sous contrat étant inscrits au titre IV, il était impossible de les abonder autrement que par un décret d'avance.

Toutefois, la Cour des comptes a encore noté que, dans certains cas, l'utilisation des crédits ouverts par décrets d'avance n'a pas répondu au critère d'urgence.

Ainsi au budget du Logement, l'ouverture par décret d'avance de 216,3 millions de francs au chapitre 65-48 afin de permettre le lancement de 50.000 PALULOS n'a pas réellement permis la mise en œuvre rapide de cette mesure. En effet, en raison de l'intervention tardive de l'arrêté de sous-répartition à l'article 10, les crédits en cause n'ont pu être délégués dans les directions départementales de l'équipement qu'au mois de novembre. De plus, des mouvements internes au chapitre 65-48 ont réduit en cours d'année les dotations de l'article 10 de 325,1 millions de francs, soit 108,8 millions de francs de plus que les crédits alloués par le décret d'avance, tandis que l'arrêté du 19 novembre 1997 a procédé à l'annulation de 92,5 millions de francs de crédits sur le même chapitre.

De même, l'ouverture au budget de la Culture d'autorisations de programme supplémentaires à hauteur de 107,8 millions de francs pour le réaménagement du Centre Pompidou ne répondait apparemment pas à la condition d'urgence mentionnée à l'article 11, alinéa 2, de l'ordonnance organique. En effet, au 31 décembre 1997, seulement 60 millions de francs d'autorisations de programmes avaient été affectés, montant largement inférieur aux crédits déjà disponibles sur le chapitre 66-91.

- **Le respect de l'équilibre budgétaire** défini lors de la dernière loi de finances peut être assuré, soit par des annulations de crédits, soit par la constatation de recettes supplémentaires.

Seul le premier de ces moyens a été mis en oeuvre en 1997. L'évolution défavorable des recettes par rapport à leur niveau évalué dans la loi de finances initiale ne permettait pas que fussent constatées des recettes supplémentaires.

Pour chacun des deux décrets d'avance, le financement des ouvertures de crédits a été entièrement « gagé » par un montant égal de crédits annulés se traduisant ainsi par un vaste « transfert » de crédits entre différents titres du budget et un compte d'affectation spéciale.

- **Les ouvertures de crédits** ayant été présentées en détail dans le rapport de votre Rapporteur général sur le projet de loi de finances rectificative pour 1997 (AN n° 456 du 26 novembre 1997), seuls les principaux mouvements sont rappelés ci-après.

Le décret d'avance du 9 juillet 1997 a ouvert un montant total de crédits de 9.966 millions de francs. La principale dotation - déjà évoquée - avait trait au quadruplement de l'allocation de rentrée scolaire, pour un montant de 6,4 milliards de francs, destinés à être remboursés à la Sécurité sociale.

Deux milliards de francs ont été demandés au titre du programme en faveur de l'emploi des jeunes annoncé dans la déclaration de politique générale du Premier ministre, approuvée par notre Assemblée le 19 juin dernier.

Une ouverture de 600 millions de francs, représentant la part de l'Etat dans le financement de la revalorisation du barème des aides personnelles au logement, est intervenue sur le chapitre 46-40 du budget du Logement.

Par ailleurs, le financement des élections législatives de mai-juin 1997 a nécessité l'ouverture de 395 millions de francs de crédits sur le chapitre 37-61 du budget de l'Intérieur.



- Le décret d'avance du 17 octobre 1997 a donné lieu à des ouvertures principalement consacrées à des rémunérations de personnel :

- 1,3 milliard de francs pour les personnels de la Défense, du fait des opérations militaires extérieures ;

- 1,25 milliard de francs pour la rémunération de divers personnels civils, essentiellement sur les budgets de l'Education nationale.

Enfin, 275 millions de francs étaient destinés à compléter les crédits de fonctionnement de l'armée de l'air et de la gendarmerie.

On rappellera, en conclusion, le souci de transparence dont a fait preuve le Gouvernement :

- le contenu du décret d'avance du 9 juillet a été présenté devant la Commission des finances dès le 2 juillet par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat au budget ;

- le projet de décret d'avance du 17 octobre a été communiqué, avant sa publication, au Président de la Commission des finances et à votre Rapporteur général, qui a pu en faire une présentation à la Commission le 16 octobre 1997.

## 6.- Les annulations de crédits

La régulation est aujourd'hui au cœur de la gestion budgétaire.

Elle a constitué la principale caractéristique de la gestion du Gouvernement de M. Alain Juppé, aux affaires pendant les cinq premiers mois de 1997.

En 1997, en effet, comme la plupart des années précédentes, un gel de crédits a précédé les annulations formelles, prises en application de l'article 13 de l'ordonnance organique de 1959 et publiées au *Journal officiel*. Ce gel se distingue de ceux des années antérieures par sa précocité : il a été notifié officiellement aux ministres par une circulaire du 17 mars 1997, mais les blocages de crédits avaient été demandés aux contrôleurs financiers dès le 17 janvier 1997. Ce gel se caractérise également par sa relative

souplesse. En effet, contrairement aux années précédentes, le montant des crédits à mettre en réserve n'a pas été explicitement fixé par référence à un pourcentage (en 1996, les ministres étaient invités à mettre en réserve 15% des crédits de dépenses ordinaires, hors dépenses de personnel, crédits évaluatifs et provisionnels, et 25% des crédits de paiement entrant dans l'assiette de la régulation). En outre, si la circulaire du 17 mars 1997 précitée a détaillé par chapitre les crédits gelés, elle a laissé liberté aux ministres de modifier la répartition par chapitre, sous réserve de l'exclusion d'imputations sur les crédits provisionnels et évaluatifs ou sur des dépenses obligatoires.

Le gel a porté sur 9,9 milliards de francs dont 8,1 milliards de francs pour les budgets civils (5,3 milliards de francs pour les crédits de dépenses ordinaires et 2,8 milliards de francs pour les crédits de dépenses en capital) et 1,7 milliard de francs pour les services militaires.

En complément du dispositif de régulation budgétaire, les contrôleurs financiers centraux ont été invités, par une note du directeur du budget du 23 avril 1997, à veiller « *conformément à la tradition républicaine en période électorale, à ce que les engagements ou délégations de crédits proposés par les gestionnaires ne s'accélèrent pas d'ici la fin du premier semestre* ».

*a) Des annulations équivalentes à celles des années précédentes*

Les annulations sur le budget général ont été réalisées, pour l'essentiel, en trois étapes :

– l'arrêté du 9 juillet 1997, associé au décret d'avance du même jour, a annulé 9,9 milliards de francs, en crédits de paiement, soit un montant équivalent à celui des crédits mis en réserve ;

– l'arrêté du 17 octobre 1997, associé au décret d'avance du même jour, a annulé 2,9 milliards de francs de crédits de paiement ;

– l'arrêté du 19 novembre 1997, associé au projet de loi de finances rectificative, a procédé à l'annulation de 20,8 milliards de francs de crédits de paiement.

**Le montant des crédits de paiement bruts annulés au budget général** atteint donc 33,6 milliards de francs, montant en baisse de 16,4% par rapport à 1996 (40,2 milliards de francs) et de 22% par rapport à 1995 (43,1 milliards de francs).

Cependant, les comparaisons nécessitent quelques précautions de méthode. Les annulations de crédits bruts ne sont pas significatives en elles-mêmes, puisque les annulations de dotations relatives aux remboursements et dégrèvements ne sont que la traduction mécanique des révisions d'évaluations de recettes fiscales. Seules les annulations de crédits nets ont un sens pour mesurer l'impact de la régulation.

**Au budget général, les annulations de crédits nets** ont été, en 1997, très proches des annulations de crédits bruts - respectivement 33,5 milliards de francs et 33,6 milliards de francs. Or, en 1996, les annulations de crédits nets s'étaient élevées à 31 milliards de francs et, en 1995, à 33,14 milliards de francs. La baisse du montant des annulations en termes de crédits bruts n'est donc pas confirmée en termes de crédits nets, les remboursements et dégrèvements ayant été sensiblement plus importants en exécution que ce qui avait été prévu en loi de finances initiale.

**ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS DU BUDGET DE L'ÉTAT**

(en millions de francs)

	<b>199 3</b>	<b>199 4</b>	<b>199 5</b>	<b>199 6</b>	<b>199 7</b>
<b>Budget général</b>					
Dépenses ordinaires civiles nettes .....	24.2	8.89	16.6	16.8	25.7
	12,3	9,1	00,1	78,7	92,6
Dépenses ordinaires en capital .....	2.58	2.74	4.64	5.62	2.52
	3,9	4,2	4,7	0,0	1,3
Dépenses militaires ordinaires .....	751,	1.11	—	—	204,
	3	7,4			6
Dépenses militaires en capital .....	9.01	—	11.8	8.50	5.01
	0,9		92,3	7,1	0,0
<b>Total du budget général .....</b>	<b>36.5</b>	<b>12.7</b>	<b>33.1</b>	<b>31.0</b>	<b>33.5</b>
	<b>58,3</b>	<b>60,6</b>	<b>37,1</b>	<b>05,8</b>	<b>28,5</b>
<i>pour mémoire : crédits bruts .....</i>	<i>59.9</i>	<i>29.0</i>	<i>43.1</i>	<i>40.2</i>	<i>33.6</i>
	<i>68,3</i>	<i>61,6</i>	<i>57,1</i>	<i>05,8</i>	<i>28,5</i>
<b>Budgets annexes .....</b>	1,2	20,7	122,	117,	-
			4	0	
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>					

Comptes d'affectation spéciale.....	—	819, 5	—	5.51 0,0	64,8
Comptes de prêts.....	5.50 0,0	75,0	6.85 0,0	167, 5	35,0
Comptes d'avances.....	—	—	3.98 0,0	—	3.04 0,0
<b>Total.....</b>	<b>42.0 59,5</b>	<b>13.6 75,8</b>	<b>44.0 89,5</b>	<b>36.8 00,3</b>	<b>36.7 68,4</b>

**La régulation peut également se traduire par des annulations de crédits sur des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.**

Les annulations de crédits inscrits sur des budgets annexes sont marginales et ne s'intègrent pas, sauf exception, dans le processus de régulation, pas plus qu'il n'est d'usage de réviser en cours d'année leurs évaluations budgétaires de recettes, ce qui est d'ailleurs regrettable. En 1997, aucune annulation n'a été opérée sur les budgets annexes. Toutefois, la Cour des comptes a observé que toutes les conséquences des annulations de crédits au budget général n'ont pas toujours été tirées en matière de budgets annexes. Ainsi, l'annulation de 32,3 millions de francs intervenue dans le cadre de la régulation budgétaire au chapitre 36-25 du budget des Transports aériens a entraîné une réduction de la subvention versée au budget annexe de l'aviation civile, mais, si les recettes du chapitre 74-00 de ce budget annexe ont bien subi une amputation équivalente, aucun arrêté n'a été pris pour annuler les autorisations de dépenses à due concurrence.

Les annulations sur les comptes spéciaux dotés de crédits apportent, certaines années, un appoint non négligeable. C'est ainsi, en particulier, que, sur les comptes de prêts, des annulations de grande ampleur ont été opérées en 1995 (6,85 milliards de francs), 1993 (5,5 milliards de francs) et 1990 (1,27 milliard de francs). A la différence des années susmentionnées, la régulation s'est traduite en 1997 par une contraction sensible des crédits des comptes d'avances (3 milliards de francs), imputable exclusivement à une variation dans les prévisions de dépenses du compte 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

**Rapportés aux dotations initiales**, les crédits annulés s'établissent à 1,56%, niveau inférieur à ceux atteints en 1996 et

1995 (respectivement 2,01% et 2,49%). Cependant, là encore, le raisonnement en termes de crédits bruts pour l'ensemble du budget de l'Etat n'est pas le plus significatif, puisque les annulations de dotations relatives aux remboursements et dégrèvements ne sont que la traduction mécanique des révisions d'évaluations de recettes fiscales.

Pour une comparaison à long terme, un indicateur plus pertinent est certainement le poids des annulations de crédits nets, rapportées aux crédits initiaux du budget général. Les annulations représentent alors 2,11% des crédits initiaux nets du budget général en 1997, contre 1,95% en 1996, et 2,22% en 1995. Il faut remonter aux années 1983 et 1984 pour constater des niveaux supérieurs de régulation au budget général. Toutefois, ces annulations ont, comme on l'a vu, permis d'importants redéploiements de crédits par décrets d'avance, liés à la mise en oeuvre de la politique du nouveau Gouvernement.

#### ANNULATIONS DE CRÉDITS RAPPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX

(en milliards de francs)

Année	BUDGET DE L'ETAT (crédits bruts)			BUDGET GENERAL (crédits nets)		
	Crédits initiaux bruts (A)	Annulations (B)	B/A (en %)	Crédits initiaux nets (C)	Annulations (D)	D/C (en %)
1981	907,34	5	0,55	617,7	3,44	0,56
1982	1.143,34	20,5	1,79	788,7	13,84	1,75
1983	1.286,54	25,2	1,96	882,6	20,45	2,32
1984	1.391,33	28,61	2,06	939,7	26,05	2,77
1985	1.508,97	15,1	1	994,9	13,79	1,39
1986	1.583,74	21,6	1,36	1.030,8	17,44	1,69
1987	1.639,24	17,8	1,09	1.050,0	16,9	1,61
1988	1.704,4	8,93	0,52	1.082,3	8,52	0,78
1989	1.765	10,75	0,60	1.152,3	9,63	0,84
1990	1.953,17	14,67	0,75	1.220,4	13,25	1,09
1991	1.859,29	19,16	1,03	1.280,1	18,61	1,45
1992	1.912,23	23,5	1,23	1.321,8	17,2	1,30
1993	2.013,01	65,46	3,25	1.369,9	36,55	2,66
1994	2.106,93	29,2	1,38	1.453,4	12,75	0,88
1995	2.174,47	54,11	2,49	1.487,5	33,14	2,22
1996	2.288,02	46,00	2,01	1.588,1	31,01	1,95
1997	2.346,28	36,71	1,56	1.581,9	33,52	2,11

**La répartition des crédits annulés** n'est pas moins significative que leur volume global. Au demeurant, elle amène à relativiser l'ampleur de l'effort d'économies qu'on associe généralement aux opérations de régulation budgétaire.

En effet, en premier lieu, un certain nombre d'annulations ne font que refléter la constatation *ex post* d'un niveau de dépenses inférieur aux prévisions sur certains chapitres – parfois dotés de crédits évaluatifs. Fort logiquement, ces annulations interviennent généralement lors du collectif de fin d'année.

Il en est ainsi, en 1997, des économies sur la charge de la dette, qui ont provoqué l'annulation de 10,26 milliards de francs de crédits sur le titre I du budget des Charges communes. Sur le même titre de ce même budget, le niveau modéré des dépenses de garantie a amené à annuler 55 millions de francs sur le chapitre 14-01 « Garanties diverses ».

Une nouvelle fois, la contribution importante du budget d'équipement de la Défense à l'effort de régulation doit retenir l'attention. Si le montant des annulations portant sur les titres V et VI de ce budget (5,01 milliards de francs) est très inférieur aux chiffres atteints en 1995 (11,8 milliards de francs) et en 1996 (8,5 milliards de francs), il correspond toutefois, en 1997, à 67% du total des annulations de crédits d'investissement (71,91% en 1995 et 60% en 1996). Il convient, néanmoins, de noter que ces annulations sur les crédits d'investissement ont été partiellement compensées par des ouvertures de crédits d'un montant de 2,4 milliards de francs sur le titre III, ayant principalement pour objet la couverture du coût des opérations extérieures.

*b) Un encadrement nécessaire de la mise en œuvre des mesures de régulation budgétaire*

- L'article 13 de l'ordonnance organique dispose que « *tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé* ». Or, dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour 1997, la Cour des comptes relève, comme dans ses précédents rapports, que plusieurs des annulations effectuées lors de l'exercice ont eu pour effet l'amputation de dotations budgétaires répondant à de réels besoins.

Ainsi, au budget de l'Environnement, des travaux d'entretien dans les espaces naturels protégés ont été différés, perturbant fortement l'exécution des contrats de plan Etat-régions. De même, au budget de l'Urbanisme et des services communs, plusieurs opérations de rénovation de bâtiments des directions départementales ont dû être encore différées, ainsi que certains travaux de sécurité pour l'administration centrale.

- Par ailleurs, votre Rapporteur général a déjà souligné, à plusieurs reprises <sup>(26)</sup>, que la régulation budgétaire, même si elle permet de garantir une exécution de la loi de finances conforme à l'équilibre voté par le Parlement, constitue une atteinte aux prérogatives budgétaires du Parlement, et perturbe l'action administrative.

Le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire <sup>(27)</sup>, constitué à la demande du Président de notre Assemblée a donc proposé d'encadrer les pouvoirs de régulation budgétaire du Gouvernement en demandant, d'une part, que le Gouvernement informe les commissions des finances des deux assemblées préalablement à toute mesure de régulation budgétaire, que celle-ci soit formelle ou informelle et, d'autre part, que le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative soit rendu obligatoire au-delà d'un montant de modifications « *très significatif* » (qui pourrait être fixé à 10 milliards de francs).

## 7.- Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles

Sur les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale, la survenance de plus-values de ressources en cours d'exercice peut justifier l'ouverture de crédits par simple arrêté du ministre des finances. Au budget général, un décret d'avance serait nécessaire.

Deux articles de l'ordonnance organique prévoient à cet effet une procédure inégalement souple. L'article 21, relatif aux budgets annexes, admet la majoration de leurs crédits « *s'il est établi*

---

<sup>(26)</sup> Voir, notamment mon rapport n° 933 sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1995, pages 76 à 79.

<sup>(27)</sup> Rapport du 27 janvier 1999, publié dans la collection « Documents d'information de l'Assemblée nationale » (D.I.A.N. n° 3/99).

que l'équilibre du budget annexe tel qu'il est prévu par la dernière loi budgétaire n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes ». La condition de respect de l'équilibre vaut donc, non seulement pour l'exercice en cours, mais aussi pour l'avenir. En revanche, une simple prévision de recette suffit à la mise en oeuvre de la procédure.

L'article 25 dispose, quant à lui, que « si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre des finances dans la limite de cet excédent de recettes ». La pratique suivie en la matière, plus rigoureuse, suppose l'encaissement préalable des plus-values non prises en compte en loi de finances, de sorte que les arrêtés pris sur ce fondement interviennent généralement en fin d'exercice, et sont fréquemment associés à des arrêtés de report.

En 1997, 3.495 millions de francs de crédits ont été ouverts dans le cadre de ces deux procédures, soit l'enveloppe la plus importante depuis 1994, résultant principalement d'un versement de 2,24 milliards de francs sur le compte n° 902-24 « Affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société », provenant du chapitre 54-90 « Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte » du budget des Charges communes, destiné à financer une dotation à l'établissement public de réalisation de défaisance (Comptoir des entrepreneurs).

#### AUGMENTATIONS DE CREDITS GAGEES PAR DES RESSOURCES NOUVELLES

(en millions de francs)

	<b>19 93</b>	<b>19 94</b>	<b>19 95</b>	<b>19 96</b>	<b>19 97</b>
Budgets annexes (art. 21).....	10 3,1 0	59, 59	15 8,2 1	44 5,6 8	11 5,6 0
Comptes d'affectation spéciale (art. 25) .....	5.3 72, 36	7.0 03, 55	64 1,8 2	63 6,4 0	3.3 79, 30
<b>TOTAL.....</b>	<b>5.4 75, 52</b>	<b>7.0 63, 14</b>	<b>80 0,0 3</b>	<b>1.0 82, 08</b>	<b>3.4 94, 90</b>



Le tableau ci-après donne une récapitulation exhaustive des mouvements sur les comptes d'affectation spéciale.

(en milliers de francs)

COMPTÉ D'AFFECTION SPÉCIALE		Crédits ouverts
Numéro	Intitulé	
902-24	Affectation des produits de cessions de titres, parts et droits des sociétés.....	2.808.319,6
902-30	Fonds pour le financement de l'accession à la propriété.....	274.250,2
902-15	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision.....	124.039,9
902-22	Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France .....	59.985,8
902-13	Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités.....	39.850,0
902-25	Fonds de péréquation des transports aériens .....	25.946,4
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques.....	14.977,8
902-23	Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer.....	14.794,9
902-16	Fonds national du livre.....	8.683,7
902-00	Fonds national pour le développement des adductions d'eau	6.722,3
902-17	Fonds national pour le développement du sport.....	1.736,2
<b>TOTAL</b>		<b>3.379.306,8</b>

Une fois encore, les deux procédures d'ouverture de crédits gagées par des ressources nouvelles peuvent faire l'objet, en 1997, de remarques comparables à celles formulées dans le rapport sur le projet de règlement pour 1996.

En premier lieu, votre Rapporteur général tient à réitérer son souhait de voir procéder, à l'image de ce qui est effectué pour le budget général, à une révision en cours d'année des évaluations de recettes des budgets annexes. Elle devrait être présentée dans le fascicule sur les voies et moyens annexé au projet de loi de finances de l'année suivante et inscrite explicitement dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

En deuxième lieu, la pertinence économique des comptes présentés par certains budgets annexes n'apparaît pas optimale. La présentation non homogène du budget annexe de l'aviation civile confère une signification « relative » au résultat d'exploitation

dégagé par ce budget. En effet, la comptabilisation des redevances pour services terminaux en termes de produits constatés « *implique, en stricte logique comptable, l'inscription d'une provision dans les comptes, la totalité des titres émis ne pouvant donner lieu à recouvrement* ». En s'affranchissant de cette précaution, les gestionnaires du budget annexe inscrivent en recettes, donc prennent en compte dans l'équilibre du budget, des ressources dont l'encaissement n'est pas garanti et dont l'expérience montre qu'elles ne sont pas recouvrées en totalité.

Enfin, le compte n° 902-13 « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités » tire l'essentiel, sinon la totalité, de ses ressources de versements provenant du budget général. On ne voit guère, à travers le fonctionnement de ce compte d'affectation spéciale, où réside la nécessité d'allouer des ressources déterminées à des actions déterminées, qui seule peut justifier une dérogation au principe de non-affectation des recettes. La Cour des comptes note que le compte n° 902-20 « Fonds national pour le développement de la vie associative » est susceptible de la même critique.

## B.- LES REPORTS DE CREDITS A L'EXERCICE 1998 ET LES INTERVERSIONS D'EXERCICES

### 1.- Les reports de crédits à l'exercice 1998

#### *a) Evolution d'ensemble*

Le montant total des reports à la gestion suivante affiche une baisse par rapport aux budgets précédents.

Les reports de 1997 à 1998 s'élèvent à 64,31 milliards de francs pour l'ensemble du budget de l'Etat, au lieu de 69,80 milliards de francs l'année précédente et 67,75 milliards pour les reports de 1995 à 1996.

On constate donc une diminution de 7,9% des reports de crédits par rapport à l'exercice précédent. La mise en rapport avec le total net des crédits votés <sup>(28)</sup> confirme cette baisse, puisque les reports concernent 3,13% des crédits ouverts, contre 3,49% en 1996, même si ce ratio reste élevé.

Cette baisse est essentiellement imputable aux budgets civils, pour lesquels le montant total des reports passe de 51,1 milliards de francs en 1996 à 46,84 milliards en 1997. En revanche, pour les budgets militaires on note une légère augmentation, les reports passant de 6,31 milliards de francs à 7,66 milliards. Quant aux budgets annexes, l'augmentation des reports atteint 60,6%.

La persistance de reports dépassant 3% des crédits globaux votés, met en évidence l'inadéquation de cette procédure aux besoins d'une gestion souple et prévisionnelle.

La rigidité de l'approche annuelle de la dépense publique, outre qu'elle est un facteur d'incertitude, se traduit, dans les administrations, par des comportements favorisant les gaspillages, qui consistent à engager en fin d'année tous les crédits disponibles.

---

<sup>(28)</sup> Hors comptes d'avances, qui ne font pas l'objet de reports de crédits.

Les possibilités de reports de crédits pourraient être regardées comme une atténuation de cette rigidité, mais elles sont trop limitées pour répondre à une recherche de gestion efficace et économe, tout en étant, en l'état de leur réglementation, suffisamment importantes pour aggraver l'opacité générale de l'exécution des lois de finances.

Ce constat a été exprimé dans le rapport émanant du groupe de travail sur *l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, présidé par M. Laurent Fabius, Président de notre Assemblée. Le groupe de travail a considéré que l'un des remèdes consisterait à tendre vers une pluriannualité des dépenses de fonctionnement et d'investissement, associée à des contrôles annuels plus rigoureux et systématiques de l'efficacité de ces dépenses.

L'effet perturbateur des reports de crédits est aggravé par la date tardive à laquelle sont pris les arrêtés de reports et par le fait que les reports des crédits inscrits au budget de l'année « n », sont portés à la connaissance du Parlement, postérieurement à l'examen du projet de loi de finances pour l'année « n+2 ». En conséquence aucun lien ne peut être établi entre les reports concernant un ministère et les mesures nouvelles demandées pour ce même ministère dans le projet de loi de finances suivant l'exécution.

Une autre conséquence des dates tardives des reports est la quasi-impossibilité d'utiliser effectivement le crédit en cause sur l'année au titre de laquelle il est reporté ce qui entraîne la nécessité de procéder à un nouveau report, aggravant le manque de lisibilité des budgets.

Le contrôle de l'exécution des lois de finances ne pourra, dans ces conditions, véritablement s'exercer que lorsque le vote de la loi de règlement du budget de l'année « n » pourra être avancé à l'année « n+1 ». Il est même souhaitable que la loi de règlement de l'année précédente et la loi de finances de l'année suivante puissent faire l'objet d'une discussion commune comme cela a été suggéré par le groupe de travail.

Dans cette perspective il faut se féliciter de la réduction progressive des délais de publication des arrêtés entreprise, conformément aux souhaits exprimés par la Cour des comptes, en matière de reports de crédits des budgets civils. La clôture des reports de ces crédits est, en effet, intervenue le 1er juin 1997 pour

les reports de 1996 sur 1997, alors qu'elle avait eu lieu le 29 août 1996 pour les reports de 1995 sur 1996.

Toutefois, pour le budget 1997, la date limite de clôture du budget a été arrêtée au 6 février 1998 et il n'y a donc pas eu de réduction nouvelle de la période complémentaire qui s'était achevée le 7 février pour l'exercice précédent.

En outre, la Cour observe, pour le budget 1997, que les progrès accomplis en matière de délais ne sont pas généralisés à l'ensemble des crédits. Il en résulte que l'intégralité des comptes définitifs des ministres est produite à des dates aussi tardives que par le passé: le 28 octobre en 1996 et en 1997, soit près de neuf mois après la clôture des comptes.

Les dates ultimes des arrêtés de reports de crédits des budgets civils, n'ont pas dépassé le 5 juin 1998, avec publication au *Journal officiel* le 20 juin, ce qui a permis à la Cour, comme l'année précédente, de prendre en compte les montants définitifs de ces reports dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, publié en juillet 1998. En revanche, s'agissant des budgets militaires, les reports continuent à être tardifs, et, comme l'an passé, ils n'étaient pas achevés au moment de la rédaction du rapport de la Cour.

De même, en ce qui concerne les reports de crédits des budgets annexes, l'amélioration progressive des délais de publication des derniers arrêtés de report, constatée en particulier en 1997 où l'arrêté ultime avait été signé le 7 mai et publié le 11 mai, a été stoppée en 1998. Pour l'exercice 1997, les derniers arrêtés de reports ont été signés le 5 juin, soit un mois plus tard que pour l'exercice 1996. Contrairement à ce qui s'était passé pour l'exercice 1996, la Cour n'a pas reçu l'intégralité des comptes définitifs des budgets annexes au moment de la rédaction de son rapport. Sur six budgets annexes, trois : *Légion d'honneur*, *Ordre de la libération et Monnaies et médailles*, seront produits tardivement.

Ces retards ont pour effet de différer l'achèvement des opérations préparatoires à l'établissement du projet de loi de règlement et constituent l'un des obstacles à la possibilité d'en avancer le dépôt à l'Assemblée nationale, avant la date ultime fixée par l'article 38 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, soit le 31 décembre de l'année qui suit celle de l'exécution du budget.





**TABEAU A**  
**BUDGET DE L'ETAT : ÉVOLUTION DU MONTANT DES REPORTS À LA GESTION SUIVANTE**

*(en millions de francs)*

	R e p o r t s 1 9 9 3 / 1 9 9 4	E v o l u t i o n (% )	R e p o r t s 1 9 9 4 / 1 9 9 5	E v o l u t i o n (% )	R e p o r t s 1 9 9 5 / 1 9 9 6	E v o l u t i o n (% )	R e p o r t s 1 9 9 6 / 1 9 9 7	E v o l u t i o n (% )	R e p o r t s 1 9 9 7 / 1 9 9 8	E v o l u t i o n (% )
Budget général ....	5 5. 8 5	+ 14, 7	4 7. 9 5	- 14, 2	5 5. 3 6	+ 15, 4	5 7. 4 2	+ 3, 7	5 4. 5 1	- 5, 1
Budgets annexes..	6 0 6. 8 6	+ 5, 5	6 7 2. 7 7	+ 10, 8	5 5. 2 7	- 17, 4	5 8 6. 8 3	+ 5, 6	9 4 3	+ 60, 6
Comptes spéciaux du Trésor .....	4. 6 0 8. 1 6	+ 15	6 0 5. 2 3	+ 31, 4	1 1. 3 1	+ 95, 3	1 7. 9 2	- 0, 3	8. 6 0	- 24, 9
<i>dont</i>										
- Affectation spéciale .....	1 1 6	+ 16, 9	1 1 3	- 21, 5	1 1 0	+ 66, 9	2 8 1	+ 32, 8	6 7	- 11, 3
- Prêts .....	4. 3 5	- 10, 2	3. 4 1	+ 1. 0	5. 7	+ 132	7. 5	- 31, 2	1 9	- 49,



	2,782,553,8		533,6	01,536	,2	75,774	2,141	
<b>TOTAL</b>	61,073,391	+ 14,7	- 10,5	67,754,92	+ 23,9	69,801,9	64,319	- 7,9

**TABEAUB**  
**REPORTS RAPPORTÉS AU TOTAL DES CRÉDITS OUVERTS (a)**

*(en millions de francs)*

	1994		1995		1996		1997	
	Crédits ouverts (I)	Reports 1994 /1995 (II)	Crédits ouverts (I)	Reports 1995/1996 (II)	Crédits ouverts (I)	Reports 1996/1997 (II)	Crédits ouverts (I)	Reports 1997/1998 (II)
Budget général.....	1.818.141,35	47.953,7	1.801.869,07	55,368,45	1.840,773,86	57.422,21	1.866,233,40	54.516
Budgets annexes .....	100,116,47	672,7	100,596,03	555,27	100,956,52	586,83	101,288,08	943

Comptes spéciaux du Trésor <sup>(b)</sup>	48.74 3,41	6.0 55, 2	44.2 03	11.8 31,1 0	57.2 42,7 5	11. 79 2,8 1	86.8 76,7 3	8.8 60
<i>dont</i>								
- <i>Affectation spéciale</i> .....	32.54 0,34	3.4 15, 5	50.1 24,4 5	27.8 78 16.3 25	50.1 24,4 5	7.5 75, 77	82.8 58,2 3	6.7 19 2.1 41
- <i>Prêts</i> .....	16.20 3,07	2.6 39, 7	7.11 8,30		7.11 8,30	4.2 17, 04	4.01 8,50	
<b>TOTAL <sup>(a)</sup> .....</b>	<b>1.967 .001, 23</b>	<b>54. 68 1,6</b>	<b>1.99 8,97 3,13</b>	<b>1.97 9,66 8,10</b>	<b>1.99 8,97 3,13</b>	<b>69. 80 1,8 5</b>	<b>2.05 4,39 8,20</b>	<b>64. 31 9</b>

(a) Crédits ouverts par les lois de finances initiales et rectificatives.

(b) Hors comptes d'avances, qui ne font pas l'objet de reports de crédits.

A cet égard, la circulaire de la direction du budget du 12 mars 1998 sur les reports généraux de crédits de 1997 à 1998, adressée à l'ensemble des ministères, proposait que l'avancement général du calendrier des opérations de clôture des comptes, permette d'opérer les reports de 1997 sur 1998 dans des délais très sensiblement améliorés, afin que la production des reports de crédits ne retarde pas l'ensemble de la procédure de reddition des comptes.

Deux mesures ont été prises en 1998 pour faciliter la réalisation de cet objectif :

- le décret du 8 janvier 1998 donne délégation permanente à l'agent comptable central du Trésor à l'effet de signer les arrêtés portant report des crédits de paiement disponibles sur opérations en capital des budgets civils, afin de simplifier les circuits en améliorant les délais de mise à disposition de ces crédits de report ;

- l'accord final des écritures entre les ordonnateurs et les comptables sur le budget 1997 a été réalisé le 30 mars 1998 au lieu du 4 avril 1997, ce qui a permis d'avancer au 30 mars (au lieu du 7 avril en 1997), la transmission des propositions de reports par les ministères à la direction du budget, de sorte que l'ensemble des mouvements de reports a été clos le 31 mai 1998, conformément à la circulaire du 12 mars 1998.

Ces progrès devront être confirmés et amplifiés.

#### DATES ULTIMES DES ARRÊTÉS DE REPORTS DES BUDGETS CIVILS

*(en millions de francs)*

	Reports 1995-1996			Reports 1996-1997			Reports 1997-1998		
	dates ultimes			dates ultimes			dates ultimes		
	a r r ê t é s	J . O . .	m o n t a n t s	a r r ê t é s	J . O . .	mo n t a n t s	a r r ê t é s	J . O . .	m o n t a n t s
<b>Dépenses en capital</b>	6 / 6	9 / 6	5 . 3	2 / /	7 / 5	8.7 63	4 / 6	1 / /	16

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Dépenses ordinaires</b>	14896	29896	2274	2974	1197	2.009	578	298	802
<i>dont :</i>									
<b>Etat H</b>	14896	29896	47	297	1197	1.259	578	128	7.738
<b>Reports dits du 1/10ème</b>	14896	29896	2274	2974	1197	682	578	298	802
<b>Fonds de concours</b>	14896	29896	64	297	1197	67	578	128	902

*Source : Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997.*

Comme pour le budget 1996, le dispositif retenu pour le budget 1997 a consisté à établir les arrêtés de reports généraux au fur et à mesure que les propositions des ministères sont parvenues à la direction du budget, avec pour objectif de ne pas pénaliser les ministères les plus diligents par la production tardive d'un unique arrêté général.

#### COMPARAISON DES REPORTS DE CRÉDITS DE 1997 À 1998 ET DE 1996 À 1997

*(en millions de francs)*

	Reports 1997 à 1998	Reports 1996 à 1997	Différences	%
<b>A. Budget général</b>				
Dépenses civiles ordinaires :				
Titre III .....	3.228	3.095	133	4,3
Titre IV .....	12.290	14.685	-2.395	- 16,3

<b>Total .....</b>	<b>15.518</b>	<b>17.780</b>	<b>- 2.262</b>	<b>- 12,7</b>
Dépenses civiles en capital :				
Titre V.....	9.621	11.748	- 2.127	- 18,1
Titre VI.....	21.688	21.557	131	0,6
Titre VII.....	20	20	-	-
<b>Total .....</b>	<b>31.329</b>	<b>33.325</b>	<b>- 1.996</b>	<b>- 6,0</b>
<b>Total des services civils.....</b>	<b>46.847</b>	<b>51.105</b>	<b>- 4.258</b>	<b>- 8,3</b>
Dépenses ordinaires militaires :				
Titre III.....	898	1.043	- 145	- 13,9
Dépenses militaires en capital :				
Titre V.....	6.420	5.080	1.340	26,4
Titre VI.....	351	194	157	80,9
<b>Total .....</b>	<b>6.771</b>	<b>5.274</b>	<b>1.497</b>	<b>28,4</b>
<b>Total des services militaires.....</b>	<b>7.669</b>	<b>6.317</b>	<b>1.352</b>	<b>21,4</b>
<b>Total budget général .....</b>	<b>54.516</b>	<b>57.422</b>	<b>- 2.906</b>	<b>- 5,1</b>
<b>B. Budgets annexes</b>				
Exploitation.....	433	364	69	19,0
Opérations en capital.....	510	223	287	128,7
<b>Total des budgets annexes.....</b>	<b>943</b>	<b>587</b>	<b>356</b>	<b>60,6</b>
<b>C. Comptes spéciaux du Trésor</b>				
Comptes d'affectation spéciale :				
Opérations à caractère définitif...	6.706	7.562	- 856	- 11,3
Opérations à caractère temporaire	13	13	-	-
Comptes de prêts.....	2.141	4.217	- 2.076	- 49,2
<b>Total des comptes spéciaux du Trésor</b>	<b>8.860</b>	<b>11.792</b>	<b>- 2.932</b>	<b>- 24,9</b>
<b>D. Récapitulation</b>				
Budget général.....	54.516	57.422	- 2.906	- 5,1
Budgets annexes.....	943	587	356	60,6
Comptes spéciaux du Trésor .....	8.860	11.792	- 2.932	- 24,9
<b>Total général des reports .....</b>	<b>64.319</b>	<b>69.801</b>	<b>- 5.482</b>	<b>- 7,9</b>

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (projet de loi portant règlement définitif du budget de 1997).

#### *b) Les reports du budget général*

Les reports enregistrés sur le budget général s'élèvent à 54,51 milliards de francs, soit une diminution de 5,1% par rapport à l'année précédente.

Les reports de crédits concernant les budgets civils ont diminué de 4,25 milliards de francs, alors que ceux du budget des services militaires ont augmenté de 1,352 milliards.

**REPORTS DE CRÉDITS DES BUDGETS CIVILS**

*(en millions de francs)*

<b>Budgets civils</b>	<b>1996/1997</b>	<b>1997/1998</b>	<b>Variation</b>
Crédits d'investissement	33.325	31.329	- 6,0%
Etat H	12.456	11.024	- 11,5%
Dépenses engagées	1.937	1.859	- 4,0%
Fonds de concours	3.387	2.635	- 22,2%
<b>TOTAL</b>	<b>51.106</b>	<b>46.847</b>	<b>- 8,3%</b>

*Source: Rapport de la Cour des comptes.*

Les reports sur les dépenses en capital des budgets civils restent élevés, malgré leur diminution, avec 31,32 milliards de francs contre 33,32 milliards en 1997.

Comme par le passé, on observe, parmi les budgets civils, une forte concentration des reports sur un nombre limité d'entre eux : les huit principaux budgets concernés regroupent près de 80% des reports, comme le montre le tableau suivant.

**BUDGETS CIVILS : PRINCIPAUX MONTANTS DE REPORTS**

(en millions de francs)

	1997	
	Reports sur 1998	% du total
Intérieur et décentralisation ....	13.454,20	28,71
Travail et affaires sociales .....	8.669,83	18,50
Charges communes .....	6.076,22	12,97
Agriculture, pêche et alimentation .....	2.863,69	6,11
Services financiers .....	1.653,08	3,52
Industrie .....	1.597,24	3,40
Coopération .....	1.493,93	3,18
Transport aérien .....	1.448,09	3,09
<b>TOTAL</b> .....	<b>37.256,28</b>	<b>79,52</b>
<b>TOTAL DES REPORTS SUR LES BUDGETS CIVILS</b> .....	<b>46.847</b>	<b>100</b>

Dans l'ensemble, on note une assez grande stabilité d'une année sur l'autre, à la fois pour les budgets qui connaissent les reports de crédits les plus importants (supérieurs à 1 milliard de francs) et pour les montants des reports.

Toutefois les reports concernant le budget des Charges communes affichent une baisse notable, puisqu'ils sont passés de 11,90 milliards de francs en 1997 à 6,07 milliards en 1998 et qu'ils ne représentent plus que 12,97% des reports sur les budgets civils, contre 23,9% l'année précédente.

Deux autres budgets ont également réduit significativement leurs reports par rapport à l'exécution précédente : le budget des Postes et télécommunications pour lequel les reports de crédits passent de 1,20 milliard à 61,31 millions de francs et celui de la Culture avec un écart à la baisse de 450 millions de francs.

Les reports concernant le budget de l'Intérieur et de la décentralisation continuent de progresser (8,72 milliards en 1997,

13,45 en 1998), bien qu'à un rythme moins élevé, principalement sur les chapitres 67-52 « Dotation globale d'équipement. Communes » et 67-58 « Participation des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement ».

Le tableau ci-après présente, pour six exercices, la ventilation des reports du budget général entre les diverses catégories admises par l'article 17 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances.

- **En ce qui concerne les dépenses ordinaires**, l'article 17 distingue deux catégories de crédits pouvant donner lieu à report par arrêté :

– les crédits disponibles inscrits à des chapitres dont la liste est donnée par l'état H annexé à chaque loi de finances ;

– les crédits correspondant aux dépenses effectivement engagées mais non encore ordonnancées, dans la limite du dixième de la dotation du chapitre concerné.

Sont en outre reportés des crédits ouverts par rattachement de fonds de concours.

L'article 77 de la loi de finances pour 1997 renvoie à l'état H annexé pour la détermination des chapitres sur lesquels s'imputent les crédits pouvant donner lieu à report. L'état H énumère 114 chapitres du budget général dont 3 pour les dépenses militaires. Pour les budgets annexes, 4 chapitres sont visés.

Sont inscrits en particulier à l'état H annexé à la loi de finances pour 1997, tous les chapitres de dépenses informatiques et télématiques que leur mode de gestion spécifique apparente à des dépenses d'investissement, et les dépenses des centres de responsabilité auxquels le principe d'annualité n'était pas opposable.



**EVOLUTION DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE REPORTS À L'EXERCICE SUIVANT**

(en millions de francs)

	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
<b>ETAT H :</b>						
Reports anticipés .....	6.113,4	7.657	1.816,7	3.867,4	5.754,9	690,8
Arrêtés généraux.....	6.764,3	8.790	6.656,6	8.627,4	6.700,8	10 333,3
<b>Total.....</b>	<b>12.877,7</b>	<b>16.447</b>	<b>8.473,3</b>	<b>12.494,8</b>	<b>12.455,7</b>	<b>11 024,1</b>
	- 2,2 %	+ 27,7 %	- 48,8 %	+ 47,5 %	- 0,3 %	- 11,5%
<b>REPORTS DU 1/10ème</b>						
Reports anticipés .....	10,1	8,3	271,8	66,1	76,2	287,1
Arrêtés généraux.....	1.492,2	1.160,2	1.046,2	1.537,8	1.861,3	1 571,6
<b>Total.....</b>	<b>1.439,3</b>	<b>1.168,5</b>	<b>1.318</b>	<b>1.603,8</b>	<b>1.937,5</b>	<b>1 858,7</b>
	+ 15,5 %	- 18,8 %	+ 12,8 %	+ 21,7 %	+ 20,8 %	- 4,1%
<b>FONDS DE CONCOURS</b> (dépenses ordinaires civiles).....	2.291,3	2.554,9	2.366	3.160,8	3.387,2	2 634,7
	- 11,9 %	+ 11,5 %	- 3,9 %	+ 33,6 %	+ 7,1 %	-22,2%
<b>DÉPENSES EN CAPITAL</b>						
Reports anticipés .....	4.313,9	8.582,1	2.206,8	3.056,9	4.688,2	5 422,1
Arrêtés généraux.....	17.936,3	16.834,5	21.285,9	22.183,8	28.637	25 907,0
<b>Total.....</b>	<b>22.250,2</b>	<b>25.416,6</b>	<b>23.492,7</b>	<b>25.240,7</b>	<b>33.325,2</b>	<b>31 329,1</b>
	- 6 %	+ 14,2 %	- 7,6 %	+ 7,9 %	+ 32 %	- 6,0%
<b>DEPENSES MILITAIRES</b>						
Etat H.....	64,6	122,7	61,2	83,2	93,8	25,0
Reports du dixième + fonds de concours.....	398,5	606,1	872,8	1.445,4	949,3	873,5
Capital .....	9.392,4	9.543,1	11.369,7	11.339,7	5.273,5	6 770,8
<b>Total.....</b>	<b>9.855,5</b>	<b>10.271,9</b>	<b>12.303,8</b>	<b>12.868,3</b>	<b>6.316,6</b>	<b>7 669,3</b>
	- 12,8 %	+ 4,2 %	+ 19,8 %	+ 4,6 %	- 50,9 %	+21,4%
<b>TOTAL GENERAL ....</b>	<b>48.714</b>	<b>55.858,9</b>	<b>47.953,8</b>	<b>55.368,4</b>	<b>57.422,2</b>	<b>54 515,9</b>
	- 6,3 %	+ 14,7 %	- 14,2 %	+ 15,5 %	+ 3,7 %	-5,1%

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

En 1997, les crédits reportés relatifs à l'état H s'élèvent, pour les dépenses civiles, à 11,02 milliards de francs, en diminution de 11,5% par rapport à 1996, exercice pour lequel ils avaient atteint 12,45 milliards de francs.

Les reports au titre des dépenses effectivement engagées ont diminué de 4,1%, alors qu'ils avaient progressé au titre des trois exercices précédents.

Enfin, les reports de crédits ouverts après rattachement de fonds de concours sur les crédits de dépenses civiles ordinaires se situent à 2,63 milliards de francs, en baisse de 22,2% par rapport à l'année précédente. Toutefois leur évolution d'une année sur l'autre est erratique, car l'essentiel des rattachements résulte de versements des fonds structurels européens, dont les montants et les dates d'imputation sont variables.

- **Les reports de crédits pour dépenses en capital** sont de droit. Compte tenu de cette spécificité, la Cour des comptes a souhaité, à plusieurs reprises, qu'ils soient opérés automatiquement au mois de février. Le ministre chargé du budget considère néanmoins qu'ils doivent être opérés par un acte réglementaire après la clôture de l'exercice et l'arrêté des écritures comptables. Encore faut-il que ces actes réglementaires interviennent dans des délais tels que l'exécution de la dépense ne soit pas difficile, voire impossible.

Les dépenses civiles en capital reportées à l'exercice 1998 se sont élevées à 31,32 milliards de francs, au lieu de 33,32 milliards pour le budget précédent, soit une diminution de 6%. Elles ont ainsi représenté 57,4% des reports du budget général (contre 58% l'année précédente).

En revanche, les reports de dépenses militaires en capital ont légèrement augmenté passant de 5,27 milliards de francs à 6,77 milliards cette année. Mais ce montant reste très inférieur à ceux constatés en 1994 et en 1995, lorsque ces reports s'élevaient à 11,3 milliards de francs.

Il faut espérer la reprise, dans l'avenir, de cette évolution à la baisse, afin que le budget de la défense ne redevienne pas la variable d'ajustement privilégiée du budget de l'Etat.

*c) Les reports de crédits des budgets annexes*

L'article 22 de l'ordonnance organique, autorise les services dotés d'un budget annexe à gérer des fonds d'approvisionnement, d'amortissement, de réserve et de provision, ce qui permet assez facilement de reporter d'année en année certains crédits.

Le montant global de ces reports progresse encore très fortement pour le budget 1997, de 60,6%, pour s'établir à 943 millions de francs. Ce montant global recouvre d'importantes disparités : les reports constatés au budget annexe de l'Aviation civile sont de nouveau en forte augmentation de 152% et les reports concernant le budget annexe des Monnaies et médailles restent également élevés.

**REPORTS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES**

*(en millions de francs)*

		E v o l u t i o n 1 9 9 3 / 1 9 9 2 ( e n % )		E v o l u t i o n 1 9 9 4 / 1 9 9 3 ( e n % )		E v o l u t i o n 1 9 9 5 / 1 9 9 4 ( e n % )		E v o l u t i o n 1 9 9 6 / 1 9 9 5 ( e n % )	1 9 9 7	E v o l u t i o n 1 9 9 7 / 1 9 9 6 ( e n % )
Aviation civile.....		+ 3 8 , 9		+ 2 1 , 8		- 4 5 , 4		- 2 0 , 7	4 9 3 , 4 6 6	+ 1 5 2 , 4 7
Journaux		-		-		6		+	2	+

officiels.....		1 2 , 8	8 0 , 2	0 , 1		1 1 0 , 4	9 , 6 , 5	1 0 , 2 8
Légion d'honneur.....		N S	+ 2 8 9	- 1 0 , 3		+ 1 3 , 2	3 0 , 7 1 3	+ 1 5 , 0 2
Monnaies et médailles.....		+ 1 6 6	- 0 , 5	4 5 , 7		+ 2 3 , 9	3 8 9 , 0 9 2	+ 1 5 , 2
Ordre de la Libération .....		-	-	-		N S .	-	-
Prestations sociales agricoles.....		-	-	-		-	-	-
<b>TOTAL .....</b>		<b>+ 5 , 6</b>	<b>+ 1 0 , 8</b>	<b>- 1 7 , 4</b>		<b>+ 5 , 6</b>	<b>9 4 2 , 9 2 8</b>	<b>+ 6 0 , 6</b>

*d) Les reports de crédits des comptes spéciaux du Trésor*

Les reports sont encore plus aisés en matière de comptes spéciaux du Trésor, puisqu'en application de l'article 24-2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, sauf dispositions contraires prévues dans une loi de finances, le solde de chaque compte est reporté d'année en année.

Les reports à ce titre sont donc généralement très importants, même s'ils sont en baisse pour le budget 1997.

Les reports ont atteint 8,86 milliards de francs au lieu de 11,8 milliards l'année précédente, soit une baisse de 24,9%. Cette baisse s'observe aussi bien sur les comptes d'affectation spéciale (-11,3%) que sur les comptes de prêts (-49,2%)

La Cour des comptes souligne qu'en 1997, le dernier arrêté de report concernant les comptes spéciaux du Trésor a été publié le 18 octobre ce qui remettait en cause les dispositions prises pour avancer la reddition des comptes. En 1998, seulement cinq arrêtés de reports ont été signés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 24 avril pour un montant de 1,08 milliards alors que le montant total des reports atteindra 8,86 milliards.

**COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE :  
PRINCIPAUX REPORTS DE CRÉDITS DE 1997 À 1998**

*(montants exprimés en francs)*

N o d u  c o m p t e	Désignation du compte	Montant du report
9 0 2 - 0 0	Fonds national pour le développement des adductions d'eau	742.232.7
9 0 2 - 0 1	Fonds forestier national	53.608.2
9 0 2 - 1 0	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	1.118.921.00 1
9 2 - 1	Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés	144.374.7

2		
9 0 2 - 1 3	Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	36.904.4
9 0 2 - 1 5	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	124.126.4
9 0 2 - 1 6	Fonds national du livre	17.765.9
9 0 2 - 1 7	Fonds national pour le développement du sport	147.878.8
9 0 2 - 1 9	Fonds national des haras et des activités hippiques	329.652.6
9 0 2 - 2 0	Fonds national pour le développement de la vie associative	32.743.2
9 0 2 - 2 2	Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-france	1.693.677.07 4
9 0 2 - 2 3	Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer	131.280.2
9 0 2 -	Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés	-

2 4		
9 0 2 - 2 5	Fonds de péréquation des transports aériens	158.689.2
9 0 2 - 2 6	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables	1.849.687.99 1
9 0 2 - 3 0	Fonds pour le financement de l'accèsion à la propriété	137.250.2

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

## 2.- Les interversions d'exercices

Le principe de l'annualité budgétaire, énoncé par les articles 2 (deuxième alinéa), 16 (premier alinéa) et 17 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 supporte une exception, prévue par l'article 16 (quatrième alinéa) de cette même ordonnance et précisée par le décret n° 86-451 du 14 mars 1986 : pendant les premières semaines de l'année civile, deux budgets sont simultanément en cours d'exécution. Cette pratique ne doit pas cependant conduire à imputer des opérations indifféremment sur l'un ou l'autre exercice. Pour que le résultat budgétaire soit la représentation fidèle de la situation financière de l'Etat et que soit rendue possible une analyse pluriannuelle sans retraitement, il convient de respecter le principe de la permanence des méthodes comptables. En vertu de ce principe, les règles de rattachement à l'une ou à l'autre des gestions interdisent l'utilisation des crédits ouverts au titre d'une année civile pour régler des dépenses de l'exercice précédent ou suivant.

Chaque année la Cour des comptes, relève de nombreuses infractions à la règle de l'annualité budgétaire. En 1994, 1995 et 1996, les diverses formes de régulation budgétaire et la mise en place tardive de certains crédits, ont pu constituer des éléments

d'explication du développement de ces pratiques qui se sont traduites par d'importants reports de charges d'un exercice sur le suivant.

En 1997, les modalités de la régulation budgétaire, plus souple et plus précoce, comme l'évolution favorable des recettes fiscales et de certaines catégories de dépenses ont desserré les contraintes pesant sur l'exécution du budget, sans pour autant que les reports de charges traditionnellement observés aient disparu.

*a) Les reports de charges des exercices précédents*

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1996, la Cour des comptes avait relevé d'importants reports de charges de l'exercice 1996 sur l'exercice 1997.

Avant prise en compte des dettes à l'égard des fournisseurs publics (France Télécom, EDF, Imprimerie nationale, UGAP...), ces reports étaient évalués, pour le budget de l'Etat, à un total de 22,3 milliards, dont 5,8 milliards pour le budget de la Défense, 2,1 milliards pour le budget de la Recherche, 1,5 milliard pour les dépenses d'intervention des budgets de la Santé, de l'Action sociale et de la solidarité et 11,5 milliards pour les impayés vis-à-vis du Crédit Lyonnais.

Cette évaluation donnait un ordre de grandeur, sans prétendre à l'exhaustivité. Et, de fait, l'examen des opérations d'exécution des lois de finances pour 1997 met en évidence d'autres reports de charges sur l'exercice 1997. On peut citer, à titre d'exemple, le règlement, sur le budget de la Défense, pendant la période complémentaire de l'exercice 1997, de factures de carburant concernant les années 1994 à 1996, pour un montant de 10,7 millions de francs.

*b) Les reports de charges à l'exercice suivant*

Certains reports de charges peuvent procéder d'un choix délibéré en fin de gestion, compte tenu des conditions d'exécution du budget. Le plus fréquemment, ils ont pour origine une insuffisance des dotations de l'exercice, qui peut être consécutive à des mesures de régulation, au regard de besoins de financement parfois sous-évalués.



Quand ils résultent d'engagements excédant les crédits régulièrement ouverts, à l'irrégularité constituée par le non-respect de l'annualité budgétaire, peut alors s'ajouter une infraction aux dispositions de l'article 11 de l'ordonnance organique, relatives aux crédits limitatifs.

Les dettes contractées par les administrations auprès de leurs fournisseurs, fussent-ils des entreprises ou des organismes publics, même lorsqu'elles font l'objet d'un plan d'apurement échelonné, constituent des reports de charges contraires au principe de l'annualité budgétaire.

Les principaux reports de charges relevés concernent, le plus souvent, les mêmes budgets qu'en 1996. Il y aurait lieu, à cet égard, de prévoir dans la loi de finances initiale les ouvertures de crédits nécessaires pour que les insuffisances constatées ne se reproduisent pas d'année en année.

- Ainsi, la persistance de reports de charges importants a été constatée au budget de l'Action sociale et de la solidarité. Pour 1997, l'insuffisance de crédits est estimée, par la Cour des comptes, au total, à 2.075,2 millions. Sur le chapitre 37-01 « Service national des objecteurs de conscience », les insuffisances sont récurrentes depuis plusieurs années et atteignent 457,6 millions en 1997. Les charges du chapitre 46-23 « Dépenses d'aide sociale obligatoire » au titre de l'aide médicale et de l'aide sociale, font également partie des dettes chroniques du ministère à l'égard des établissements hospitaliers et des organismes gestionnaires de l'assurance maladie. Elles s'élèvent respectivement, en 1997, à 108,8 millions de francs et à 615,7 millions de francs.
- Il en est de même pour le budget de la Santé publique. Les insuffisances de crédits, par rapport aux charges de l'exercice, dépassent 319 millions de francs, en y incluant une dette de 23,9 millions de francs à l'égard de France Télécom. Ces insuffisances concernent les dépenses suivantes : le remboursement des frais de personnel aux collectivités territoriales (chapitre 37-12) pour 2,6 millions de francs ; le financement du service de santé de Wallis et Futuna (chapitre 47-11) pour 52,6 millions de francs ; le remboursement aux organismes de sécurité sociale des dépenses afférentes à l'IVG (chapitre 46-22) pour 85 millions de francs ; le remboursement aux hôpitaux des frais de sevrage des toxicomanes (chapitre 47-15) pour 145,20 millions de francs ; les remboursements aux associations gestionnaires des centres

d'hébergement pour toxicomanes (chapitre 47-15) pour 10 millions de francs. Par ailleurs, l'insuffisance des crédits de paiement au regard des autorisations de programme se traduit, en ce qui concerne les subventions d'investissement (chapitre 66-11), par des restes à payer « échus » qui s'élèvent, en fin de gestion 1997, à 181,2 millions de francs.

- Les reports de charges au budget de l'Enseignement scolaire, qui avaient atteint 820 millions de francs en 1996, sont ramenés, globalement, à 643,8 millions de francs en 1997. Cette diminution est imputable à la forte baisse des reports de charges sur les chapitres de rémunérations, reports dont l'essentiel ne concerne plus, en 1997, que la mise en œuvre des textes sur la NBI (nouvelle bonification indiciaire). Ceux-ci sont estimés à 326 millions de francs en 1997, alors qu'ils se montaient à 505,9 millions de francs en 1996. Les reports de charges sur les chapitres de fonctionnement et d'intervention s'élèvent à 317,8 millions de francs et sont légèrement supérieurs à ceux de 1996 (298,2 millions de francs). Ils devraient être partiellement couverts par des reports de crédits.
- Au budget de la Défense, comme les années précédentes, des reports de charges sur dépenses ordinaires ont pour origine la procédure de « recombplètement des fonds d'avance »<sup>(29)</sup>. Cette facilité est de plus en plus utilisée par le ministère de la défense : les reports de charges qui en résultent se montaient à 570 millions de francs en 1995, 823 millions de francs en 1996 et, selon l'estimation de la Cour des comptes à 2.194 millions de francs en 1997. Les raisons de cette augmentation seraient le surcoût des opérations extérieures, l'incidence sur les rémunérations du GVT (glissement vieillesse technicité), ainsi que l'absence de moyens complémentaires suffisants pour résorber les reports de charges de l'année 1996 sur l'année 1997. Comme la Cour l'observe régulièrement, cette pratique, qui permet de s'affranchir de la règle de l'annualité budgétaire, nécessitera une remise à niveau d'autant plus brutale que la dérive constatée aura longtemps été tolérée.

En ce qui concerne les dépenses militaires d'investissement, le redressement constaté sur l'exercice 1996 est confirmé. Les reports de charges ont encore très fortement décreu : ils

---

<sup>(29)</sup> Cette procédure, autorisée par l'article 34 de la loi du 27 août 1948, antérieure à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, permet, chaque année, dès le 16 novembre, de déléguer, par anticipation sur les dotations des chapitres de soldes et d'alimentation de l'exercice suivant, les crédits nécessaires à la constitution du fonds d'avance mis à la disposition des unités.

devraient être limités à un peu moins de 700 millions de francs <sup>(30)</sup>, contre près de 5,8 milliards de francs en 1996 et 8 milliards de francs en 1995. Ce résultat traduit un assainissement notable de la gestion des dotations du titre V.

- Au budget de la Recherche, depuis plusieurs années, le montant des crédits de paiements ouverts au regard des autorisations de programme engagées, conduit à constater d'importants « restes à payer ». Sur l'ensemble des chapitres du budget de la Recherche, les restes à payer s'élevaient, au 31 décembre 1997, à 3.682,4 millions de francs, soit une diminution de 462,9 millions de francs par rapport à 1996. Le retard des ouvertures de crédits de paiement pour couvrir les autorisations de programme déjà engagées, est évalué à près de 1.500 millions de francs. Il peut être à l'origine d'impayés, dès lors que les partenaires de l'Etat ayant rempli leurs obligations seraient en droit d'obtenir le paiement des subventions qui leur ont été allouées. C'est le cas, notamment, en ce qui concerne le fonds de la recherche et de la technologie dont la « dette » est de 296 millions de francs à la fin de l'exercice 1997. Elle était toutefois de 577 millions de francs à la fin de l'exercice 1996 : on peut donc constater une diminution de 48% d'un exercice à l'autre.
- De la même manière, au budget de la Culture, l'écart entre les crédits de paiement disponibles et les dotations en autorisations de programme n'a pas permis à l'Etat d'honorer certains de ses engagements et a provoqué des reports de charges, au niveau déconcentré, sur l'exercice 1998. Ainsi, sur le chapitre 66-91 « Autres équipements », la priorité a été donnée aux crédits gérés au niveau central. L'ajustement s'est fait sur les crédits déconcentrés dans les directions régionales de l'action culturelle. Les dettes venues à échéance à la fin de l'année 1997, et non réglées, sont évaluées à 313 millions de francs.

Les ouvertures de crédits complémentaires en loi de finances rectificative n'ont pas toujours permis d'apurer les engagements en dépassement de crédits constitués, notamment, par les contributions ou les remboursements dus à des organismes tiers. C'est ainsi que l'ordonnance de 5.429,8 millions de francs, émise au profit de l'ACOSS le 4 février 1998 sur le chapitre 44-75 « Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle » du budget des Charges communes, a laissé subsister, au titre des dépenses afférentes à 1997, une dette de 958,5 millions de francs.

---

<sup>(30)</sup> Evaluation de la DSF ; l'évaluation des impayés par la DGA, sur la base d'une définition différente, est de 2,8 milliards de francs.

- D'autres reports de charges, de moindre importance, ont été observés par la Cour des comptes, parmi lesquels on citera quelques exemples.

Au budget de l'Industrie, les services évaluent à 50 millions de francs le montant des factures non réglées sur le chapitre 64-92 « Actions de développement industriel régional en faveur des PMI ». Au budget de la Mer, des remboursements de taxe professionnelle (chapitre 45-35) ont été différés pour un montant qui représente 20 à 25% de la dotation. Au budget de l'Urbanisme et des services communs, une subvention de 1,06 million de francs, due au Syndicat d'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise, n'a été ordonnancée qu'en 1998, faute de crédits disponibles.

Enfin, la Cour avait relevé, dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1995 et 1996, d'importants reports de charges sur les comptes spéciaux retraçant les opérations de privatisation. A la fin de l'exercice 1996, les versements de l'Etat, *via* l'EPFR, au titre des intérêts dus au Crédit Lyonnais pour les prêts consentis pour sa restructuration, étaient inférieurs de 11.477 millions de francs au montant des échéances de 1995 et de 1996. En 1997, les versements à l'EPFR se sont élevés à 13,5 milliards de francs, laissant un impayé d'environ 4 milliards de francs au titre de l'année 1996 et d'environ 4,5 milliards de francs au titre de 1997, soit, au total, un report de charges de 8,5 milliards de francs. Il en résulte des pénalités de retard qui alourdissent encore le coût de ces opérations. Pour la seule période 1995-1997, ce surcoût atteint 1.145 millions de francs, dont 720 millions de francs pour la seule année 1997.

- On note enfin, pour certains crédits, des profils de consommation qui pourraient donner à penser qu'il y a report de charges.

C'est en particulier, le cas pour le chapitre 46-40 du budget du Logement, retraçant la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, qui a représenté plus de 32 milliards de francs en 1997. On peut se référer, à cet égard, à la réponse à la question n° 9 de votre Rapporteur général, annexée au présent rapport.

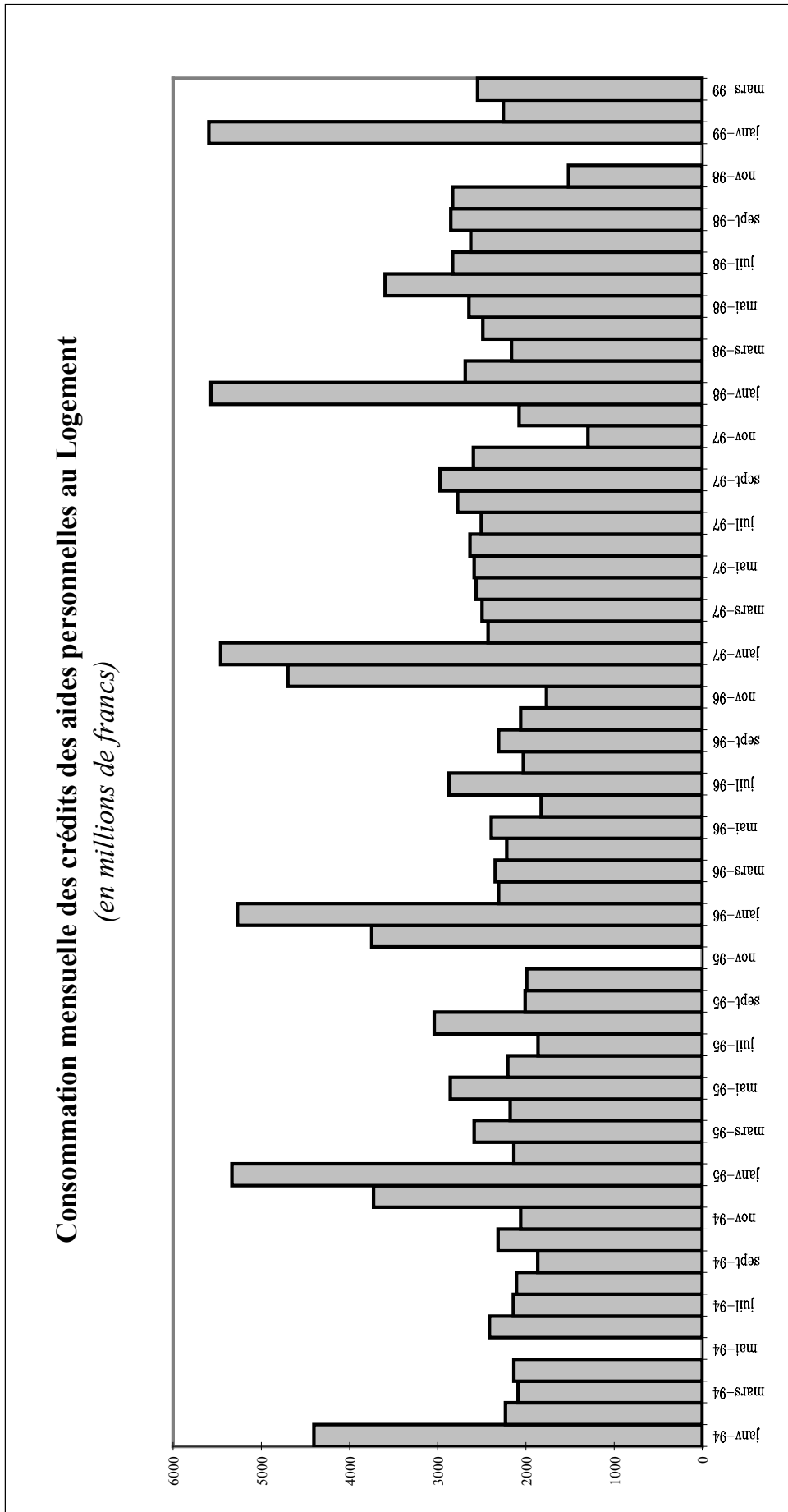
La Cour note qu'un « *montant prévisionnel des versements mensuels de l'Etat au FNH et au FNAL est établi en divisant par douze les crédits ouverts par la loi de finances initiale* » et que, « *en cours d'année,*

*cependant, ce montant mensuel est ajusté en fonction de différents paramètres».*

Pourtant, l'observation des versements mensuels constatés dans les états de la direction de la comptabilité publique, retracés dans le graphique ci-après, met en évidence une sorte de « mois double » en janvier.

S'agissant, en particulier des gestions 1997 et 1998, il a été constaté, d'une part, un versement de 2.080 millions de francs en janvier 1998, imputés sur l'exercice 1997 et un versement de 5.570 millions de francs imputés sur l'exercice 1998.

L'inégalité mensuelle des versements au Fonds national de l'habitation (FNH) et au Fonds national d'aide au logement (FNAL), particulièrement flagrante en fin et en début d'année ne reçoit pas encore, à ce jour, d'explication satisfaisante.



*c) Les dettes auprès des fournisseurs publics*

La Cour des comptes a enquêté auprès d'une dizaine d'entreprises et fournisseurs publics de prestations aux administrations de l'Etat. On retiendra quelques exemples.

En 1996, France-Telecom était le principal créancier public, vis à vis duquel l'Etat comptait plus de 2,6 milliards de francs de dettes, mais un plan d'apurement de ces impayés a été mis en oeuvre en 1997. La dette de l'Etat aurait ainsi été ramenée à la fin de l'exercice 1997 à 1,6 milliard de francs.

Les dettes de l'Etat à l'égard de la SNCF relèvent de plusieurs catégories. La principale, correspondant au cahier des charges de l'entreprise et à la convention pour le développement combiné du transport route-rail, présente un solde débiteur pour l'Etat de 715,1 millions de francs. S'y ajoutent, pour 18,2 millions de francs, des créances correspondant à diverses prestations facturées par les services centraux ou les régions de la SNCF ainsi qu'une créance de 1,9 million de francs se rapportant aux facilités de circulation délivrées à certains ministères ou directions de services déconcentrés. Les créances au titre des tarifs de presse sont passées de 119,5 millions de francs en 1996 à 45,1 millions de francs à la clôture de l'exercice 1997. Enfin les créances spécifiques sur le ministère de la défense ont, à l'inverse, plus que doublé passant de 109,7 millions de francs à 226,8 millions de francs.

Vis à vis de la RATP, la dette de l'Etat, au 7 février 1998 s'élève à 254,7 millions de francs et à la même date, les dettes des différents ministères vis à vis d'Air France se chiffrent à 55,5 millions de francs.

La diminution des dettes à l'égard de La Poste s'est poursuivie en 1997. Elles s'élèvent à 12,4 millions de francs alors qu'elles se montaient à 21,2 millions de francs en 1996 et à 53,9 millions de francs en 1995. Elles ne concernent plus que le ministère de l'agriculture.

Enfin en ce qui concerne l'Imprimerie nationale, la situation s'est sensiblement améliorée. La dette des ministères (essentiellement les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale) était de 152 millions de francs au 7 février 1998 au lieu de 256 millions de francs au 31 décembre 1996.

C.- LES MODIFICATIONS DE LA REPARTITION DES CREDITS

Le principe de spécialité des crédits, garantie fondamentale de l'information du Parlement et de la rigueur de la gestion, est l'un des piliers sur lesquels repose l'ordonnance organique relative aux lois de finances. Celle-ci autorise néanmoins trois types de modifications dans la répartition initiale des crédits en cours d'exercice : les répartitions de crédits globaux, les transferts et les virements. Ces trois procédures sont nettement définies et strictement encadrées.

En 1997, le montant global des crédits du budget général déplacés dans le cadre de ces trois procédures s'est élevé à 191,34 milliards de francs.

Comme l'indique le tableau ci-après, ce montant traduit la plus importante progression (+15,2%) des crédits déplacés depuis 1993, alors que les modifications apportées à la répartition des crédits du budget général avaient enregistré une hausse de 6,9% en 1996, après avoir connu une baisse, en valeur absolue, en 1995. De ce fait, le montant global des crédits du budget général déplacés représente 10,4% du montant des crédits initiaux du budget général, contre 9,2% en 1996.

**MODIFICATIONS APPORTÉES À LA RÉPARTITION  
DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL**

*(en millions de francs)*

	19 93	19 94	19 95	19 96	19 97
Répartitions	15 .0 83 .1	15 .6 30 .2	11 .1 82 .1	12 .3 26 .0	14 .1 37 .5
Transferts	14 2. 50 0, 4	14 2. 13 2, 4	14 3. 05 6, 6	15 1. 81 7, 1	17 4. 52 0, 4
Virements	2. 34 3, 6	1. 16 1, 6	1. 09 3, 5	1. 88 0, 4	2. 67 9, 4
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>19</b>



	9.	8.	5.	6.	1.
<i>Evolution (en %)</i>	92 7, 1	92 4, 2	33 2, 2	02 3, 5	33 7, 3
Total rapporté au montant total des crédits initiaux (en %)	+ 3, 1	- 0, 6	- 2, 2	+ 6, 9	+ 15 ,2
	8, 9	9, 5	9, 1	9, 2	10 ,4

Cette proportion chroniquement très élevée pourrait être interprétée comme le signe d'une atteinte grave à l'autorisation parlementaire. En réalité, pour l'essentiel, les crédits dont l'imputation est modifiée par voie réglementaire le sont dans le cadre de mouvements répétés chaque année et prévisibles lors du vote de la loi de finances par le Parlement.

En effet, depuis 1977, l'intégralité des crédits de pensions, initialement ouverts dans les budgets des différents ministères pour y être imputés, est transférée, dès le début de la gestion, vers le budget des Charges communes, afin d'améliorer la clarté et la sincérité du budget lors de son vote.

En 1997, ce transfert de crédits de pensions a porté sur 139,9 milliards de francs, représentant ainsi 73,1% de l'ensemble des mouvements constatés au sein du budget général (contre 81,7% en 1995 et 82,2% en 1996).

Si on excepte ce transfert planifié, les 51,44 milliards de francs de mouvements restants représentent 2,6% du total net des crédits ouverts durant l'exercice. Ce pourcentage, même s'il ramène l'impact de ces modifications à de plus justes proportions, est en forte augmentation par rapport aux deux années précédentes (1,5% en 1995 et 1996).

Toutes les catégories de mouvements de crédits sont en hausse en 1997 : les répartitions augmentent de 14,7%, les transferts de 15% et les virements connaissent une progression spectaculaire de 42,5%, après les augmentations déjà constatées au cours de l'exercice 1996, soit respectivement 10,2 %, 6,1% et 72%.

## 1.- Les répartitions de crédits globaux

Aux termes de l'ordonnance organique, il existe trois catégories de crédits globaux à partir desquels il est possible de procéder à des répartitions :

- les crédits ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés (article 7) ;
- les crédits pour « dépenses éventuelles » (article 10) ;
- les crédits pour « dépenses accidentelles » (article 11, alinéa premier).

**BUDGET GÉNÉRAL : RÉPARTITION DE CRÉDITS GLOBAUX**

	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
1993	15.083,1	- 27,3	9,4	0,94	0,88	0,85
1994	15.630,2	+ 3,6	9,8	0,93	0,91	0,86
1995	11.182,1	- 28,5	7,2	0,65	0,62	0,60
1996	12.326,0	+ 10,2	7,4	0,69	0,67	0,63
1997	14.137,5	+ 14,7	7,4	0,77	0,76	0,72

9					
7					

Comme il vient d'être indiqué, les répartitions de crédits globaux du budget général sont en hausse de 14,7% en 1997, s'élevant à plus de 14 milliards de francs. Cette évolution est imputable, pour l'essentiel, aux répartitions de crédits pour dépenses non encore ventilées (article 7).

*a) Les répartitions de crédits pour dépenses non encore ventilées*

Les répartitions de crédits pour dépenses non encore ventilées connaissent, en 1997, une hausse de 13,7%. Elles s'élevèrent, en effet, à 13,7 milliards de francs, contre 12 milliards de francs en 1996.

Trois mouvements se distinguent de par leur importance, affectant :

- le budget des Charges communes, d'une part, au chapitre 44-75 « Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle », pour 4,25 milliards de francs (contre 2,3 milliards de francs en 1996), et, d'autre part, au chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public », pour 1,32 milliard de francs ;
- le budget de l'Agriculture, au chapitre 44-53 « Intervention en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole », pour 2,95 milliards de francs (contre 3,22 milliards de francs en 1996) ;
- le budget de la Défense, au chapitre 31-94 « Provisions pour mesures générales intéressant les personnels », pour 1,85 milliard de francs (contre 150 millions de francs en 1996).

- Comme chaque année, la Cour des comptes regrette la poursuite de la pratique des « chapitres réservoirs », destinés à financer des dépenses dont la répartition par chapitre est, en réalité, connue dès le vote du projet de loi de finances initiale. Elle cite, à titre d'exemple, les 2,95 milliards de francs de crédits répartis à partir du chapitre 44-53 du budget de l'Agriculture au bénéfice exclusif du chapitre 44-54 destiné aux offices agricoles.
- La Cour des comptes rappelle également que certaines répartitions altèrent la nature des dépenses autorisées et dénoncent « la pratique consistant à répartir sur un chapitre d'investissement des crédits de fonctionnement ».

La Cour cite, ainsi, l'exemple du chapitre 33-94 « Action interministérielle – prestations et versements facultatifs » du budget des Services généraux du Premier ministre, lequel chapitre a fait l'objet d'une répartition, d'un montant de 1,45 million de francs, au bénéfice du chapitre 57-40 « Equipement immobilier du ministère de l'intérieur » du budget de l'Intérieur.

- La Cour s'inquiète, enfin, du caractère tardif de certains arrêtés de répartition, qui a conduit à des paiements en dépassements de crédits.

Ceci est particulièrement vrai pour la politique de l'emploi en faveur des jeunes. Ainsi, le second arrêté de répartition des crédits du chapitre 44-75 « Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle » du budget des Charges communes n'est intervenu que le 9 octobre 1997, entraînant, pour les mois de septembre et d'octobre, des paiements en dépassement de crédits. De même, le caractère tardif de l'arrêté de répartition des crédits du chapitre 44-01 « Programme en faveur de l'emploi des jeunes » du budget du Travail au bénéfice du budget de l'Intérieur et de celui de l'Enseignement scolaire, ainsi que les délais nécessaires à la délégation des crédits, ont, selon la Cour, limité l'impact du dispositif instauré en faveur de l'emploi des jeunes, notamment au sein de l'Education nationale.

Notons, toutefois, que la « grande répartition », destinée à compléter les crédits de rémunération et de pension des agents de la fonction publique, à partir du chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » du budget des Charges communes, ne fait plus l'objet, depuis 1992, d'arrêtés tardifs.

Pour autant, elle n'est pas moins exempte de critiques. Comme l'avait, en effet, souligné la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1992, le financement des crédits de pension de la fonction publique par le biais d'arrêtés de répartition ne permet pas de présenter, « avec la rigueur indispensable » que requiert ce sujet, les dépenses en cause. La Cour précisait « qu'il n'était pas douteux, en effet, que l'évolution des charges de pensions durant les années à venir constituera un sujet très sérieux de préoccupation », ce qui devrait justifier des efforts accrus de rigueur et de transparence. Force est donc de constater que la gestion des crédits de pension de la fonction publique, dont, selon la Cour, « l'évaluation en loi de finances était insuffisante » et que des arrêtés de répartition viennent par conséquent abonder, ne s'engage pas dans cette voie.

#### b) Les répartitions du crédit global pour dépenses éventuelles

En application de l'article 10 de l'ordonnance organique, les chapitres de crédits provisionnels figurant à l'état G annexé à la loi de finances ont bénéficié de répartitions effectuées à partir du chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles » du budget des Charges communes. En 1997,

elles ont porté sur un montant de 244,4 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 72,7% par rapport à l'année 1996 (141,5 millions de francs).

Il convient de noter que la majeure partie des crédits répartis selon l'article 10 ont été destinés, non pas au chapitre 34-03 « Frais de réception et de voyages officiels » du budget des Affaires étrangères, comme ce fut le cas au cours des années précédentes, mais au chapitre 37-61 « Dépenses relatives aux élections » du budget de l'Intérieur (180 millions de francs, soit 73,6% des crédits concernés, liés au renouvellement anticipé de l'Assemblée nationale).

*c) Les répartitions du crédit global pour dépenses accidentelles*

Elles connaissent, par nature, une évolution erratique. En 1997, leur montant s'élève à 147,6 millions de francs (contre 136,6 millions de francs en 1996).

Parmi ces mouvements, effectués à partir du chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des Charges communes, on peut mentionner la répartition de 114,52 millions de francs sur le chapitre 37-91 « Fonds spéciaux » du budget des Services généraux du Premier ministre, ainsi que la répartition de 27,6 millions de francs sur le chapitre 20-12 « Secrétariat général - Présidence de la République » du budget des Charges communes.

## 2.- Les transferts de crédits

Les transferts de crédits, régis par l'article 14 de l'ordonnance organique, consistent en un changement du service responsable de la dépense, sans modification de la nature de cette dernière.

Les transferts au sein du budget général se sont élevés, en 1997, à 174,5 milliards de francs, en progression de 15% par rapport à 1996 (151,8 milliards de francs). Ils ont représenté 91,2% des modifications de la répartition des crédits, contre 91,4% en 1996.

### BUDGET GÉNÉRAL : TRANSFERTS DE CRÉDITS

Montants (en millions de francs )	Evolution par rapport à l'année précédente (en	Montants rapportés		
		au total des mouvements internes	aux crédits ouverts en loi de finances	au total net des crédits votés (en
	(en	des	finances	crédits

		(%)	crédits (en %)	es initiale (en %)	(%)	ouverts (en %)
1 9 9 3 3	142.50 0,4	+ 7,4	89,1	8,86	8,28	8,01
1 9 9 4 4	142.13 2,4	- 0,26	89,4	8,49	8,26	7,82
1 9 9 5 5	143.05 6,6	+ 0,7	92,1	8,38	7,94	7,64
1 9 9 6 6	151.81 7,1	+ 6,1	91,4	8,44	8,25	7,80
1 9 9 7 7	174.52 0,4	+ 15,0	91,2	9,53	9,35	8,85

- Comme chaque année, le transfert le plus important a porté sur les crédits de pensions en provenance de divers budgets vers le budget des Charges communes (139,9 milliards de francs, comme cela a déjà été indiqué, soit 80,2% des transferts).

Par ailleurs, il convient de relever que, contrairement aux années précédentes, un autre transfert important, de 22,4 milliards de francs, a été effectué du budget des Charges communes vers les budgets des autres ministères, ceux-ci prenant désormais en charge le paiement de la part employeur des cotisations d'assurance maladie des agents titulaires de l'Etat. La Cour des comptes indique, cependant, que ces transferts de crédits se sont révélés insuffisants pour couvrir les dépenses en cause, conduisant ainsi à des dépassements de crédits.



- Sans mettre en cause, comme elle l'avait fait les années précédentes, le caractère répétitif de certains transferts, auquel elle demandait qu'il fût mis un terme par une inscription directe des crédits correspondants au chapitre d'imputation de la dépense, la Cour des comptes signale que certains transferts font l'objet « d'irrégularités ou d'anomalies susceptibles de nuire à la transparence de la gestion ». La Cour cite, ainsi, l'exemple du budget de la Justice, où la procédure de transfert a été utilisée en lieu et place de la procédure de rétablissement de crédits, pour un montant total de 11 millions de francs.

La Cour souligne, par ailleurs, que certains transferts ont eu pour conséquence de modifier la nature des dépenses en cause, ce qui est irrégulier au regard de l'article 14 de l'ordonnance organique. La Cour relève, ainsi, qu'un transfert de 811 millions de francs de crédits de paiement a été opéré du chapitre 65-48 du budget du Logement, « Construction et amélioration de l'habitat » vers le chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière - primes à la construction » du budget des Charges communes par arrêté du 22 décembre 1997<sup>(31)</sup>. La Cour note que, par le biais de cette opération, « les crédits votés par le Parlement pour certaines aides ont ainsi été affectés à des aides au logement de nature différente ». Votre Rapporteur s'étonne qu'une telle opération ait pu avoir lieu. Ce transfert est non seulement irrégulier au regard de l'article 14 de l'ordonnance organique, mais il met en jeu des sommes importantes par rapport aux dotations respectives des chapitres concernés, les 811 millions de francs transférés représentant 8,1% des crédits initiaux du chapitre 65-48 du budget du Logement et 11,1% des crédits votés en loi de finances initiale au chapitre 44-91 du budget des Charges communes.

Enfin, la Cour observe que, comme les années précédentes, des arrêtés de transfert sont intervenus tardivement, rendant impossible la consommation complète, en 1997, des crédits concernés.

Faut-il rappeler la nécessité de mettre un terme à de tels errements ?

### 3.- Les virements de crédits

Les virements de crédits modifient la nature de la dépense et portent donc potentiellement atteinte à l'autorisation parlementaire. L'article 14 de l'ordonnance organique les soumet à trois conditions :

- être opérés par décret ;
- intervenir à l'intérieur d'un même titre du budget considéré ;

---

<sup>(31)</sup> Arrêté publié au Journal officiel ; Lois et décret ; n° 303 du 31 décembre 1997.

– n’ affecter que le dixième au plus des crédits de chaque chapitre intéressé.

Les virements de crédit ont atteint, en 1997, 2,68 milliards de francs, en progression de 42,5% par rapport à 1996. Rappelons, à cet égard, qu’après avoir connu une sensible diminution en 1994 et 1995, les virements de crédits avaient déjà enregistré, en 1996, une hausse de 72%.

Notons que 75% de ces virements ont concerné cinq budgets : ceux du Travail, de la Défense, de l’Enseignement scolaire, des Transports terrestres et de l’Intérieur. Ils ont, au sein de cet ensemble, essentiellement touché :

– le budget du Travail, pour un montant de 967,3 millions de francs, essentiellement prélevés sur le chapitre 44-74 « Fonds national de l’emploi », afin de pallier l’insuffisance des crédits relatifs aux chapitres 43-04 « Formation et insertion professionnelle », 44-71 « Reclassement des travailleurs handicapés » et 44-72 « Application de l’article 56 du traité de la CECA » ;

– le budget de l’Enseignement scolaire, pour un montant de 530 millions de francs. Sur ce total, 300 millions de francs ont été prélevés sur le chapitre 43-01 « Etablissements d’enseignements privés sous contrat - rémunérations des personnels enseignants », pour abonder le chapitre 43-02 « Contribution de l’Etat au fonctionnement des établissements d’enseignement privés », afin d’honorer les engagements pris par l’Etat en matière de remboursement des arriérés du forfait d’externat.

– le budget de la Défense, pour un montant de 465,7 millions de francs, dans le but, notamment, comme l’indique la Cour des comptes, « de permettre le règlement des loyers impayés et des dettes de la Gendarmerie vis-à-vis d’Air France » et d’abonder la dotation initialement inscrite au budget pour compenser la suppression du fonds de concours des sociétés d’autoroutes.

#### BUDGET GÉNÉRAL : VIREMENTS DE CRÉDITS

Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l’année précédente	Montants rapportés			
		au total des mouvements internes	aux crédits ouverts en loi de	au total des crédits votés (en	au total net des crédits

	)	(en %)	es de crédits (en %)	finances initiales (en %)	%)	ouverts (en %)
	2.343,6	+ 29,6	1,5	0,15	0,14	0,13
	1.161,6	- 50,4	0,7	0,07	0,07	0,06
	1.093,5	- 5,9	0,7	0,06	0,06	0,06
	1.880,4	+ 72,0	1,1	0,10	0,10	0,10
	2.679,4	+ 42,5	1,4	0,15	0,14	0,14

#### 4.- Les imputations irrégulières

Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi organique précise que les crédits ouverts par la loi de finances « sont affectés à un service ou à un ensemble de services » et « spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination ». En application de ce principe de spécialité budgétaire, l'imputation des dépenses doit respecter la distinction entre dépenses ordinaires et dépenses en capital, la distinction entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention ou entre investissements directs et subvention et, enfin, la définition des chapitres telle qu'elle ressort de leur intitulé.

Force est de constater que la Cour des comptes note la persistance d'irrégularités qu'elle avait déjà relevées lors des années antérieures.

La Cour dénonce, ainsi, l'imputation abusive de certaines dépenses du budget de la Coopération sur les crédits du Fonds d'aide et de coopération (chapitre 68-91 du budget de la Coopération), en lieu et place d'une imputation sur les crédits du chapitre 42-23 du titre IV relatif aux dépenses d'intervention. Elle fait observer que l'administration semble encourager « *la perméabilité* » des chapitres budgétaires précités, en raison de la souplesse de gestion des crédits du FAC, gérés directement par la Caisse française de développement. Or, la Cour a déjà signalé, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1996, que « *le mode d'utilisation des crédits du FAC ne permet pas d'assurer un contrôle minimal des dépenses effectuées* ». Rappelons, à cet égard, que la décision d'expérimenter une gestion des crédits du FAC conformément au droit commun de la dépense publique a été prise en novembre 1996. Mais, compte tenu de la complexité de ce projet, aucune expérimentation n'a pu être menée en 1997 et 1998. En l'état actuel des informations de votre Rapporteur général, cette expérimentation serait prévue, en 1999, dans huit pays, mais ne concernerait que les seules opérations intégralement réalisées par les services extérieurs de l'Etat. Ces expériences devraient faire l'objet d'une généralisation en 2001.

La Cour s'inquiète tout particulièrement des imputations irrégulières des dépenses de rémunération, soit sur des chapitres inadéquats du titre III relatif au « personnel en activité et en retraite - charges sociales », soit sur des chapitres des titres IV et V, concernant, respectivement, le « matériel et fonctionnement des services » et « les travaux d'entretien ». Ce fut notamment le cas pour le budget de la Santé publique et des services communs, où la rémunération d'un fonctionnaire et de trois médecins a été imputée à un chapitre du titre IV.

La Cour relève, également, que « *le choix de certaines imputations ne contribue pas à la clarté des comptes, ni à la bonne information du Parlement* ». Ainsi, à titre d'exemple, des dépenses relatives à la remise en état du réseau routier de la Corse et des territoires d'outre-mer ont été imputées au chapitre 63-42 « Routes, participations » du budget des Routes, alors que ce chapitre a vocation à financer exclusivement les actions concernant la voirie nationale.

La Cour fait ensuite remarquer que « *des imputations irrégulières ont pu avoir pour objet de contourner les dispositions de l'article 11 de l'ordonnance organique relatives aux crédits limitatifs* ». La Cour cite, ainsi, l'exemple du budget du Travail, dont un versement de 500 millions de francs destinés à l'UNEDIC a été imputé, non pas sur le chapitre 43-04 « Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle », mais sur le chapitre 44-74 « FNE », cette imputation permettant de contourner l'insuffisance des crédits disponibles sur le chapitre 43-04 précité et l'impossibilité de les abonder par un virement, compte tenu des contraintes inhérentes à cette procédure. Il convient que les administrations renoncent à de telles facilités.

### III.- LES MODIFICATIONS DE CREDITS DEMANDEES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT

Les modifications de crédits demandées résultent des écarts constatés, chapitre par chapitre, entre les crédits disponibles, c'est-à-dire les crédits votés, éventuellement modifiés par des actes réglementaires, et les dépenses effectives.

Les annulations et les dépassements constatés dans le présent projet, alors même que la loi de finances rectificative de fin d'année aurait dû retracer les modifications survenues pendant l'exercice, interviennent pour des raisons différentes. En principe, les annulations devraient correspondre aux dotations ordinaires qui n'ont pas lieu d'être reportées sur l'exercice suivant, en application de l'article 17 de l'ordonnance organique. Pour leur part, les dépassements ne devraient concerner que les chapitres dotés de crédits évaluatifs, sur lesquels les dépenses peuvent excéder le montant des crédits ouverts par les lois de finances initiale ou rectificative.

Cette année encore, et votre Rapporteur général doit le déplorer, les annulations ne donnent lieu à aucune explication de la part du Gouvernement. Quant aux dépassements, on ne peut pas considérer que des formules comme : « *Le chapitre s'applique à des crédits évaluatifs en vertu de l'article 75 – état F – de la loi de finances pour 1997* » ou « *Ajustements de crédits – de caractère évaluatif – aux dépenses nettes effectuées, en application de l'article 9 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances* » constituent des explications valables. On constate d'ailleurs que, dans plusieurs cas, les dépassements auraient pu faire l'objet d'une inscription dans le cadre du collectif de fin d'année, compte tenu de leur caractère prévisible.

L'exercice 1997 est marqué, pour le seul budget général, par des ajustements en loi de règlement moins importants que ceux de l'exercice précédent pour les ouvertures, puisque 14,68 milliards de francs de dépassements de crédits nécessitent des demandes d'ouvertures, au lieu de 23,25 milliards de francs en 1996. D'autre part, 10,52 milliards de francs d'annulations sont proposés pour le budget général, soit un montant comparable aux annulations demandées pour 1996, qui s'élevaient à 10,22 milliards de francs.

#### ÉVOLUTION DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN LOI DE RÈGLEMENT

(en millions de francs)

	1993		1994		1995		1996		1997	
	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
<i>A. - Budget général</i>										
Dépenses ordinaires civiles brutes .....	24.021	22.293	11.843	17.887	16.011	12.954	23.143	8.968	14.673	9.475
Dépenses civiles en capital .....	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2

Dépenses militaires.....	11	616	14	797	14	1.294	113	1.249	8	1.046
<b>Total du budget général (A)</b> .....	<b>24.032</b>	<b>22.909</b>	<b>11.857</b>	<b>18.684</b>	<b>16.025</b>	<b>14.248</b>	<b>23.256</b>	<b>10.218</b>	<b>14.681</b>	<b>10.523</b>
<i>B.- Budgets annexes</i> .....	1.844	1.500	1.636	2.138	1.324	1.666	1.359	2.148	774	528
<i>C.- Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor</i> .....	40	507	602	503	1.676	20.650	394	9.587	701	306
<b>TOTAL des opérations à caractère définitif (A+B+C)</b> .....	<b>25.916</b>	<b>24.910</b>	<b>14.095</b>	<b>21.325</b>	<b>19.025</b>	<b>36.564</b>	<b>25.009</b>	<b>21.953</b>	<b>16.156</b>	<b>11.357</b>
<i>D.- Opérations à caractère temporaire (crédits)</i>	1.615	954	175.319	986	1.418	824	24.493	164	43.110	109
<b>TOTAL pour le budget de l'Etat (A+B+C+D)</b>	<b>1.641</b>	<b>25.864</b>	<b>189.414</b>	<b>22.311</b>	<b>1.437</b>	<b>37.388</b>	<b>49.502</b>	<b>22.117</b>	<b>59.266</b>	<b>11.466</b>
<i>E.- Autorisations de découverts supplémentaires</i>	43.297	-	46.681	-	42.857	-	41.318	-	41.905	-

(a) Sans prise en compte de l'annulation liée à la suppression du budget annexe de l'imprimerie nationale, soit 2.050,10 millions de francs.



Les ouvertures et les annulations demandées sur les budgets annexes sont en diminution, puisque 774 millions de francs de dépassements sont à comparer à 1.359 millions de francs en 1996 et 528 millions de francs d'annulations sont à comparer à 2.148 millions de francs en 1996. Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) a nécessité de moindres ajustements en 1997 qu'en 1996 dans le cadre de la loi de règlement, ce qui explique, compte tenu de sa masse, la plus grande part de l'écart constaté.

### ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997
I. Budget général	24.031,	11.857,	16.024,	23.256,	14.681,
II. Budgets annexes	1.843,	1.636,	1.324,	1.359,	773,7
III. Comptes spéciaux du trésor	1.615,	175.921,	1.420,	24.887,	43.810,
IV. Hors compte 903-58 <sup>(a)</sup>	4.702,	8.198,	1.681,	2.595,	2.198,
<b>TOTAL I + II + III</b>	<b>1.641,</b>	<b>189.414,</b>	<b>1.437,</b>	<b>49.502,</b>	<b>59.265,</b>
<b>TOTAL I + II + IV</b>	<b>30.577,</b>	<b>21.692,</b>	<b>19.030,</b>	<b>27.210,</b>	<b>17.653,</b>

(a) Compte d'« avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

Enfin, la différence de montant entre les dépassements et les annulations continue de trouver son origine dans les opérations temporaires : les avances au seul fonds de soutien des rentes ont représenté 36,56 milliards de francs sur 59,26 milliards de francs de dépassements, à comparer à 11,46 milliards de francs d'annulations.

#### A.- LE BUDGET GENERAL

Le solde net des ouvertures et annulations fait apparaître une augmentation de 4.158 millions de francs des crédits du budget général, ce qui représente 0,23% des crédits initiaux et 0,21% des crédits ouverts.

En 1996, le solde net des ouvertures et annulations avait conduit à une augmentation de 13.039 millions de francs des crédits du budget général. La diminution des dépassements et l'augmentation des annulations sur le titre premier expliquent la plus grande part des mouvements constatés.



**BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS**

(en millions de francs)

	<b>Total net des crédits ouverts (A)</b>	<b>Dépassements (Crédits supplémentaires demandés en loi de règlement) (B)</b>	<b>Pourcentage (B/A)</b>
1981	781.405,1	9.420,3	1,21
1982	917.039,1	10.348,7	1,13
1983	1.011.864,3	19.060,6	1,88
1984	1.107.444	14.408	1,30
1985	1.188.764,5	7.588,7	0,64
1986	1.257.788,1	15.991,8	1,27
1987	1.261.877,2	28.667	2,27
1988	1.327.027,1	15.826,8	1,19
1989	1.413.517,9	21.459,1	1,52
1990	1.531.753,1	12.058,8	0,79
1991	1.612.984,5	18.591,2	1,15
1992	1.707.164,9	20.625,6	1,21
1993	1.778.109,8	24.024,6	1,35
1994	1.818.141,3	11.857,3	0,65
1995	1.872.540,0	16.024,9	0,86
1996	1.946.972,4	23.256,1	1,19
1997	1.971.388,9	14.681,4	0,74

**1.- Les dépassements et ouvertures de crédits**

Selon le présent projet de loi, les dépassements de crédits correspondant aux ouvertures demandées ont atteint 14.681 millions de francs, soit 0,74% du total des crédits ouverts, dont 14.673 millions de francs pour les dépenses ordinaires civiles (article 3 du présent projet) et 8 millions de francs au titre des dépenses ordinaires militaires (article 5 du présent projet).

Les dépenses effectuées en dépassement des crédits ouverts sont autorisées en matière de crédits évaluatifs pour les chapitres correspondant à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi que pour les chapitres énumérés à l'état F annexé à la loi de finances.

Ces prescriptions, inscrites à l'article 9 de l'ordonnance organique, ne sont pas d'une précision telle que leur application soit

dénuée de toute incertitude. Ainsi, le Gouvernement considère-t-il que les charges de pensions appartiennent à la catégorie des crédits évaluatifs parce qu'elles ressortissent du service de la dette viagère de l'Etat. Cette classification ancienne explique que le service des pensions du ministère de l'économie soit chargé de la gestion de la dette viagère et tienne le « *grand livre de la dette viagère* ».

Cependant, l'article 6 de l'ordonnance organique dispose que le titre premier regroupe les charges de la dette publique, celles de la dette viagère et les dépenses en atténuation de recettes.

Les charges de pensions, inscrites à la deuxième partie du titre III, ne peuvent donc être considérées comme correspondant à la dette viagère visée par l'ordonnance organique. Un commentateur avisé <sup>(32)</sup> a d'ailleurs pu écrire que « *les charges de la dette publique font partie des charges permanentes de l'Etat. Les crédits correspondants, ainsi que ceux relatifs à la dette viagère et aux dépenses en atténuation de recettes figurent au titre Ier* », et que « *la charge de la dette, ainsi que celle de la dette viagère et les remboursements et dégrèvements d'impôt ont un caractère particulier qui les distingue des autres dépenses, d'où leur regroupement au sein d'un titre séparé* ».

On comprend donc la prudence de la Cour des comptes <sup>(33)</sup>, qui considère qu'« *il est admis, sans qu'aucun texte l'établisse formellement, que les dépenses de pensions civiles et militaires (titre III) et les pensions des anciens combattants (titre IV) peuvent être assimilées à la dette viagère de l'Etat. Aussi les crédits les concernant sont-ils réputés évaluatifs* ».

**Votre Rapporteur général s'interroge donc sur l'application combinée des articles 6 et 9 de l'ordonnance organique en matière de dette viagère et de crédits de pensions. Il n'est pas convaincu du caractère évaluatif de cette dernière catégorie de crédits, d'autant plus que les dépassements constatés depuis 1995, alors qu'aucune ouverture substantielle n'avait été demandée entre 1980 et 1995 au titre des pensions de retraite, auraient pu faire l'objet de demandes de crédits en loi de finances rectificative de fin d'année.**

---

<sup>(32)</sup> Didier Banquy, « Loi de finances et dette publique », pages 265 à 274 de l'ouvrage collectif *La dette publique en France, éditions Economica, 1990.*

<sup>(33)</sup> Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1997, page 307.

Pour des raisons de commodité, les développements et les tableaux qui suivent conservent, pour leur présentation, la classification proposée par le Gouvernement : cette présentation n'implique pas que votre Rapporteur général reconnaisse le caractère évaluatif des crédits de pensions.

**BUDGET GÉNÉRAL : DÉPASSEMENTS SELON LA NATURE DES CRÉDITS**

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997
Crédits évaluatifs	24.023	11.857,2	16.024,9	23.247,9	14.670,1
Crédits prévisionnels	1,6	0,04	0	0	0
Crédits limitatifs	0	0,04	0,002	8,182	11,255
<b>TOTAL</b>	<b>24.023</b>	<b>11.857,2</b>	<b>16.024,9</b>	<b>23.256,1</b>	<b>14.681,1</b>

**BUDGET GÉNÉRAL :  
VENTILATION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS  
ÉVALUATIFS**

(en millions de francs)

Nature des dépenses	1995	1996	1997	Évolution 1997/1996 (en %)
<b>Titre I</b>				
Dette publique .....	2.416,	2.419,	1.692,	- 30,06
Garanties diverses .....	5.706,	0,00	4.974,	n.s.
Dépenses en atténuation de recettes .....	369,91	15.690,	2.186,	- 86,07
<b>Titre III</b>				
Pensions civiles et anciens combattants ...	241,92	454,72	652,31	43,45
Frais de justice et réparations civiles.....	376,94	341,24	429,68	25,92
Cotisations et prestations sociales .....	236,73	2.337,	964,02	- 58,77
<b>Titre IV</b>				
Bonifications d'intérêts .....	0,00	489,57	2.738,	459,36
Fonds national de chômage .....	106,45	1.511,	883,22	- 41,55
Primes d'épargne populaire.....	6.555,	0,00	0,00	0,0
Dations en paiement.....	14,78	0,00	149,51	n.s.
Divers.....	0,00	2,61	0,00	- 100,00
<b>TOTAL.....</b>	<b>16.024,</b>	<b>23.247,</b>	<b>14.670,</b>	<b>- 36,90</b>

En 1997 encore, pour la troisième année consécutive, hormis les dépassements de crédits évaluatifs, les irrégularités ont concerné le budget des services généraux du Premier ministre<sup>(34)</sup>.

<sup>(34)</sup> Il s'y ajoute les ajustements de centimes, qui ne peuvent être analysés comme une irrégularité, mais comme une nécessité comptable.

Le présent projet de loi fait état d'un dépassement de 11.255.494,31 francs sur les rémunérations payées pour le compte de La Documentation française, du fait de l'émission d'ordres de reversement non suivis de recouvrement, alors que le chapitre correspondant, doté pour mémoire en loi de finances initiale, est alimenté par des rétablissements de crédits provenant du compte de commerce de la Documentation française.

Un dépassement irrégulier de même nature avait été constaté en loi de règlement pour 1996 (8,18 millions de francs) et en loi de règlement pour 1995 (2.008,06 francs). On constate donc que, loin de disparaître, l'irrégularité tend à être reproduite d'un exercice à l'autre pour des montants croissants.

Par ailleurs, comme il a été précédemment signalé, les dépassements en matière de pensions sont réapparus et augmentent depuis la loi de règlement de l'exercice 1995. Ils seront évoqués dans le cadre de l'analyse des mouvements affectant le titre III du budget général.

On avait constaté en 1996 une progression des dépassements de crédits évaluatifs, essentiellement à cause des dépenses en atténuation de recettes (15.691 millions de francs) et plus précisément du remboursement des crédits de TVA. En 1997, ces dépassements diminuent de près de 37% grâce, principalement, à une réduction de ceux relatifs aux dépenses en atténuation de recettes.

*a) Les ouvertures de crédits au titre premier*

Les ouvertures sur cinq chapitres des Charges communes au titre de la **dette publique** (chapitres 11-05, 12-02, 12-07, 13-01 et 13-03) représentent 1.692 millions de francs, au lieu de 2.419 millions de francs en 1996.

Sur le chapitre 11-05 « Service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme », le dépassement de 105,27 millions de francs est symbolique au regard des 161.854,42 millions de francs dépensés en 1997. La même constatation peut être faite s'agissant du chapitre 12-07 « Service d'emprunts, d'annuités et intérêts divers qui connaît un dépassement de 0,97 million de francs, soit 1,99% des dotations.

En revanche, on peut s'étonner, compte tenu de son importance relative, du dépassement de 72,80 millions de francs sur le chapitre 12-02 « Bons du Trésor non négociables », ce qui représente 10,2% des crédits initiaux, la loi de finances rectificative pour 1997 n'ayant prévu une ouverture de crédits qu'à hauteur de 24,67 millions de francs, ce qui traduit une gestion quelque peu imprévoyante des crédits en cause.

La gestion des chapitres 13-01 « Charges diverses résultant de la gestion de la dette » et 13-03 « Frais divers de trésorerie », qui retracent les opérations du fonds de soutien des rentes (FSR) et du fonds de stabilisation des changes (FSC) ne peut être considérée comme satisfaisante au regard des droits du Parlement.

*Selon la Cour des comptes « l'absence de dotation budgétaire résulte de la confidentialité des opérations gérées par le Fonds de soutien des rentes (FSR) et le Fonds de stabilisation des changes (FSC) à l'égard des marchés de capitaux et des marchés de devises. S'y ajoute leur caractère imprévisible dû à des facteurs exogènes à la politique budgétaire.*

*Ainsi, le chapitre 13-01 « Charges diverses résultant de la gestion de la dette » qui enregistre les charges du FSR ne reçoit aucune dotation.*

*La direction du Trésor ne délivre aucune information sur les opérations du FSR qui a pour mission principale d'assurer la liquidité des titres d'Etat sur le marché secondaire et de lisser les échéances par une gestion active de rachats ou d'échanges de titres qui sont retracés dans la Situation résumée des opérations du Trésor (SROT). L'intégration des opérations du FSR dans les comptes de l'Etat fait néanmoins apparaître une dépense budgétaire pour un montant de 457 millions [en fait 459 millions] contre 745 millions en 1996.*

*La constitution d'un portefeuille de titres est financée par des avances du Trésor (compte spécial 903-58) que le FSR rémunère (intérêts versés en recettes non fiscales à la ligne 411 du compte 901-54 : 269,3 millions en 1997, constitutifs de recettes en atténuation de charges de la dette).*

*Outre les charges de fonctionnement du Fonds, qui n'est pas doté de la personnalité morale, les charges d'intérêts inscrites au compte de résultat sont reprises en charge au budget de l'Etat. »*

Sur le chapitre 13-01, la dépense de 459 millions de francs a été inscrite à la situation provisoire du 6 février 1998, seulement 1,7 million de francs ayant été dépensés avant le 31 décembre 1997. Le déficit budgétaire présenté en loi de finances rectificative pour 1997 a ainsi été minoré de plus de 450 millions de francs au regard des montants imputés sur 1997 pour un chapitre qui ne reçoit pas de dotation en loi de finances initiale. On peut s'étonner du caractère tardif de l'inscription de ces dépenses.

La gestion du chapitre 13-03 « Frais divers de trésorerie » est encore moins satisfaisante, puisque le Gouvernement avait demandé une ouverture de 265 millions de francs en loi de finances rectificative pour une dotation initiale de 310 millions de francs. Or cette ouverture était déjà insuffisante au moment même de son examen par le Parlement, puisqu'au 30 novembre 1997, les dépenses constatées sur le chapitre s'élevaient déjà à 1.001,52 millions de francs. Les dépenses, qui atteignaient 1.087,11 millions de francs au 31 décembre, se sont accrues pendant la période complémentaire pour atteindre 1.629,14 millions de francs, soit 525% des crédits initiaux et 283% des crédits ouverts. L'absence d'ouverture suffisante en loi de finances rectificative a donc contribué à améliorer l'équilibre budgétaire alors affiché de plus d'un milliard de francs.

Un dépassement de 4.974,59 millions de francs est constaté au titre des **garanties diverses** du chapitre 14-01. Ce dépassement intervient alors même que ce chapitre avait fait l'objet d'une annulation de 55 millions de francs opérée par l'arrêté du 19 novembre 1997 associé au projet de loi de finances rectificative pour 1997, et avait subi une diminution des dotations en loi de finances initiale pour 1997 (1,55 milliard de francs au lieu de 1,99 milliard de francs en 1996).

L'abondement de 4.974,59 millions de francs est intervenu au mois de janvier 1998 pendant la période complémentaire.

Il contribue, en tout premier lieu, au versement de 2,53 milliards de francs à la COFACE au titre de l'assurance-crédit

pour, d'une part, prévenir les risques sur créances consécutifs à la crise financière d'Asie du Sud-Est (2,3 milliards de francs) et d'autre part financer une indemnisation spécifique relative aux Airbus A 310 de la compagnie Air Afrique (230 millions de francs).

Le versement de 2,53 milliards de francs est intervenu alors que la prévision de capacité de financement de la COFACE, selon la Cour des comptes, était largement excédentaire, et il concerne essentiellement des risques qui ne sont pas encore constatés. On peut donc s'interroger sur son opportunité.

Le deuxième poste de dépenses est celui des indemnisations versées par l'Etat à la BFCE-Natexis au titre des annulations de dettes, des garanties de change et d'impayés. Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1997 se sont révélés très insuffisants (550 millions de francs) au regard de la dépense constatée (3,28 milliards de francs). Les mouvements constatés à ce titre sont très irréguliers d'un exercice à l'autre, puisque 5.706 millions de francs avaient été ouverts en 1995 et 4.491 millions de francs en 1993 sur le chapitre 14-01, mais qu'aucun dépassement n'a été enregistré en 1994 et 1996.

Les ouvertures pour **dépenses en atténuation de recettes** de la 5ème partie du titre I sont en très forte diminution (9.076 millions de francs, au lieu de 15.691 millions de francs en 1996).

Elles concernent les chapitres 15-01 « Dégrevements, remises en annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes » pour un montant de 1.827 millions de francs, 15-03 « Frais de poursuite et de contentieux » pour 223 millions de francs, 15-06 « décharges de responsabilité et remises de débits » à hauteur de 334 millions de francs, et 15-07 « Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA. Application de l'article 12 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 » pour 24,54 millions de francs.

La gestion de 1997 est moins atypique que celle de l'année précédente. On observe notamment que les dépassements sur les chapitres 15-01 (1.827 millions de francs, soit 1,40% des crédits ouverts) et 15-07 (24,54 millions de francs soit 4,90% des crédits ouverts) représentent une fraction relativement faible des dotations. Il faut cependant observer que, sur ce dernier chapitre, dès la fin du

mois de novembre 1997, 507,325 millions de francs, avaient déjà été dépensés, ce qui conduit à s'interroger sur la justification (et la portée) de l'arrêté du 19 novembre 1997, qui a ramené les crédits (évaluatifs) de 600 millions de francs à 500 millions de francs.

Les ouvertures les plus importantes par rapport aux crédits ouverts sont constatées sur le chapitre 15-06 « Décharges de responsabilité et remises de débits », puisque 533,87 millions de francs sont dépensés pour 200 millions de francs de crédits ouverts (+167%). La gestion du chapitre est quelque peu atypique, puisque 165,78 millions de francs avaient été dépensés fin novembre 1997, 436,38 millions de francs fin décembre, et près de 100 millions de francs inscrits en janvier pendant la période complémentaire. Plus de 300 millions de francs de remises de débits ont donc été inscrits, après le collectif de fin d'année, sur l'exercice 1997 alors qu'ils auraient pu l'être sur l'exercice suivant.



**DÉPASSEMENTS ET ANNULATIONS POUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION**

(en millions de francs)

	1994		1995		1996		1997	
	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
<b>Budgets civils</b>								
III-1 Rémunérations d'activité .....	0	936,28	0	2.099	8,18	2.345	11,26	1.389
III-2 Pensions et allocations (y compris les pensions militaires) .....	0	1.555	110,68	0,08	454,72	165,42	652,31	291,72
III-3 Charges sociales .....	1.282	829,60	236,73	1.035	2.250	1.094	964,02	1.310
<i>Sous-total : Dépenses de personnel .....</i>	<i>1.282</i>	<i>3.321</i>	<i>347,41</i>	<i>3.135</i>	<i>2.713</i>	<i>3.605</i>	<i>1.627</i>	<i>2.997</i>
III-4 Matériel et fonctionnement des services .....	0	604,83	0	149,83	0	67,46	0	114,62
III-5 Travaux d'entretien .....	0	6,13	0	7,27	0	3,38	0	0,73
III-6 Subventions de fonctionnement .....	0	16,98	0	19,19	0	20,98	0	8,60
III-7 Dépenses diverses .....	914,50	662,75	338,77	455,90	315,73	268,72	198,16	119,13
<i>Sous-total : Autres dépenses .....</i>	<i>914,50</i>	<i>1.290</i>	<i>338,77</i>	<i>632,20</i>	<i>315,73</i>	<i>360,53</i>	<i>198,16</i>	<i>243,08</i>
<b>Total titre III Budgets civils .....</b>	<b>2.196</b>	<b>4.611</b>	<b>686,18</b>	<b>3.767</b>	<b>3.029</b>	<b>3.966</b>	<b>1.825</b>	<b>3.234</b>
<b>Budget militaire</b>								
III-1 Rémunérations d'activité .....	0	462,39	0	478,47	0	394,65	0	112,42
III-2 Pensions et allocations .....	0	0	0	0,02	0	0	0	0,04
III-3 Charges sociales .....	0	229,97	0	325,54	87,53	231,76	0	260,10
<i>Sous-total : Dépenses de personnel .....</i>	<i>0</i>	<i>692,35</i>	<i>0</i>	<i>804,02</i>	<i>87,53</i>	<i>626,41</i>	<i>0</i>	<i>372,56</i>
III-4 Matériel et fonctionnement des services .....	0	59,45	0	435,38	0	600,80	0	671,20
III-6 Subventions de fonctionnement .....	0	39,93	0	53,16	0	0	0	2,00
III-7 Dépenses diverses .....	14,69	5,54	14,18	1,41	25,51	21,95	8,06	0,30
<i>Sous-total : Autres dépenses .....</i>	<i>14,69</i>	<i>104,92</i>	<i>14,18</i>	<i>489,95</i>	<i>25,51</i>	<i>622,74</i>	<i>8,06</i>	<i>673,49</i>
<b>Total titre III Budget militaire .....</b>	<b>14,69</b>	<b>797,28</b>	<b>14,18</b>	<b>1.293</b>	<b>113,05</b>	<b>1.249</b>	<b>8,06</b>	<b>1.046</b>
<b>Total titre III Budgets civils et militaire .....</b>	<b>2.211</b>	<b>5.409</b>	<b>700,36</b>	<b>5.061</b>	<b>3.142</b>	<b>5.215</b>	<b>1.833</b>	<b>4.280</b>
IV-1 Interventions politiques et administratives .....	0	73,77	0	470,50	0	55,46	0	22,46
IV-2 Action internationale .....	0	46,21	0	306,12	2,61	55,25	0	35,31
IV-3 Action éducative et culturelle .....	65,66	114,25	14,78	278,34	0	264,32	149,51	323,50
IV-4 Action économique, encouragements et interventions économiques .....	250,73	2.225	6.555	1.841	489,57	2.129	2.738	426,85
IV-5 Subventions aux entreprises d'intérêt national .....	0	0,17	0	1,30	0	0	0	0
IV-6 Action sociale - Assistance et solidarité .....	1.662	836,42	237,69	2.239	1.511	1.207	883,22	577,03
IV-7 Action sociale - Prévoyance .....	0	18,36	0	200,28	0	244,10	0	36,94
<b>Total titre IV .....</b>	<b>1.979</b>	<b>3.314</b>	<b>6.807</b>	<b>5.337</b>	<b>2.003</b>	<b>3.955</b>	<b>3.771</b>	<b>1.422</b>
<b>Total TITRES III et IV .....</b>	<b>4.190</b>	<b>8.723</b>	<b>7.507</b>	<b>10.399</b>	<b>5.145</b>	<b>9.171</b>	<b>5.604</b>	<b>5.702</b>

*b) Les ouvertures de crédits de pensions*

Les crédits du titre II et ceux de la première partie du titre III (crédits de rémunérations) étant limitatifs, il n'a été constaté, en 1997, des dépassements que pour les rémunérations de la Documentation française, en violation des prescriptions légales, comme cela a déjà été précisé.

Des dépassements très substantiels sont, en revanche, intervenus sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes, qui regroupe, en gestion, les pensions civiles et militaires de retraite. Comme précédemment indiqué, le Gouvernement se prévaut du caractère évaluatif du chapitre en assimilant les pensions à la dette viagère : si cette qualification était exacte, il y aurait, en tout état de cause, violation de l'ordonnance organique, puisque son article 6 prévoit que les crédits de la dette viagère sont inscrits dans un titre spécifique, avec les charges de la dette publique et les dépenses en atténuation de recettes, en l'espèce le titre premier.

Sur le fond, le dépassement de 652 millions de francs sur le chapitre 32-97 (0,4% des crédits ouverts) consacre un phénomène nouveau de sous-estimation des dépenses sur ce chapitre, constaté en 1995 (dépassement de 110 millions de francs), comme en 1996 (dépassement de 454 millions de francs). De 1980 à 1995, hormis des ajustements de quelques francs, il n'y avait pas eu de dépassements sur les crédits de pensions. On constate en même temps (voir infra le commentaire des annulations) des annulations sur le chapitre 32-92, qui retrace la subvention d'équilibre au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE).

**DEPENSES DE PENSIONS  
OUVERTURES (+) ET ANNULATIONS (-) EN LOI DE REGLEMENT**

*(en millions de francs)*

	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	9	9	9	9	9	9	9	9	9
	9	9	9	9	9	9	9	9	9
	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Chapitre 32-92 Retraites des ouvriers de l'Etat .	0	0	0	0	0	0	- 1	- 2	- 3

								6 5 , 3 3	8 2 , 3 1	8 0
Chapitre 32-97 Pensions civiles et militaires .....	- 7 0 2	- 0 , 3 2	- 0 (1 )	- 4 2 3 , 2 5	- 1 . 5 , 5 , 0 8	+ 1 1 0 , 6 8	+ 4 5 4 , 7 2	+ 6 5 2 , 3 1	+ 2 3 3 , 5 3	

(1) Annulation de 217,98 francs.

Les crédits de pensions du chapitre 32-97 des charges communes s'élevaient initialement à 10.960 millions de francs, mais ils ont été majorés de 132.946 millions de francs, par le traditionnel arrêté de transfert de début d'exercice, intervenu en 1997 le 20 janvier, qui a regroupé aux charges communes les crédits de pensions des différents ministères. La majoration de 650 millions de francs opérée par la loi de finances rectificative de fin d'année a donc été insuffisante.

**On ne peut, à cet égard, se satisfaire du calcul au plus juste, voire par défaut, de dotations inscrites pour assurer des dépenses tout à fait prévisibles.**

*c) Les ouvertures de crédits pour charges sociales*

Les cotisations sociales (part de l'Etat) et les prestations sociales versées par l'Etat sont des crédits évaluatifs inscrits à l'état F de la loi de finances pour 1997. Le tableau des dépassements et annulations pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention retrace, s'agissant de la troisième partie du titre III<sup>(35)</sup>, les mouvements intervenant en loi de règlement. Ces mouvements sont variables d'une année à l'autre : les ouvertures avaient décuplé en 1996 par rapport à 1995 pour atteindre 2.338 millions de francs (2.250 millions de francs aux budgets civils et 88 millions de francs

<sup>(35)</sup> Les chapitres 33-90 des ministères et 33-91 (sauf article 40) des charges communes retracent les cotisations sociales et les chapitres 33-91 des ministères (sauf charges communes) les prestations sociales obligatoires.

au budget militaire). Elles sont ramenées à 964 millions de francs en 1997 pour les seuls budgets civils. Du fait de transferts à partir du budget des charges communes, la lisibilité des dotations affectées aux cotisations sociales n'est pas satisfaisante.

Comme pour les exercices précédents, on constate de très grandes disparités dans la gestion des ministères pour des dépenses pourtant prévisibles, s'agissant des seules cotisations sociales. La Cour des comptes observe que tous les ministères n'ont pas eu des crédits disponibles suffisants pour couvrir les dépenses de cotisations sociales en 1997<sup>(36)</sup>, mais elle ne propose pas d'explication à ce phénomène. On constate que certains départements ministériels se distinguent par l'imprévision en matière de crédits de cotisations sociales : le rapport des dépassements au total net des crédits ouverts est supérieur à 10% pour le Commerce (17,72%), les Affaires étrangères (12,94%), l'Outre-mer (12,75%), la Culture (11,35%), et l'Agriculture (10,67%). En 1998, on n'a constaté aucune amélioration pour le Commerce, le taux de consommation s'élevant à 121,6% des crédits ouverts, alors que les budgets des Affaires étrangères et de l'Outre-mer ont été suffisamment dotés et que les dépassements sur les budgets de l'Agriculture et de la Culture n'excèdent pas 5%.

Les dotations de prestations sociales des chapitres 33-91 sont forcément moins prévisibles quoiqu'elles retracent des prestations obligatoires dont la Cour des comptes a publié la ventilation page 124 de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, et dont on peut supposer qu'en masse, les montants n'ont pas lieu de varier fortement d'une année sur l'autre.

Pour trois ministères, les dépassements de crédits de prestations sociales excèdent de plus de 10% les crédits ouverts. Le budget de l'Enseignement scolaire, à hauteur de 598,73 millions de francs (17,97% des crédits ouverts), celui des Services financiers pour 78,06 millions de francs (10,39% des crédits ouverts) et celui des Affaires étrangères à raison de 2,31 millions de francs (10,35% des crédits ouverts) représentent la quasi-totalité des ouvertures demandées au titre des prestations sociales en loi de règlement (686,27 millions de francs). On peut s'étonner, dans ces conditions, que le chapitre 33-92 des Charges communes, destiné à pourvoir aux

---

<sup>(36)</sup> *Tableau de synthèse page 119 du rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997.*

besoins des ministères au cas où leurs chapitres de prestations sociales seraient insuffisamment dotés, ait pu faire l'objet d'une annulation de la totalité de ses crédits (100 millions de francs) par l'arrêté du 19 novembre 1997.

Sur le budget de l'Enseignement scolaire, 107,3% des crédits du chapitre 33-90 et 105,9% de ceux du chapitre 33-91 avaient été consommés au 30 novembre 1997 et le Gouvernement aurait dû procéder aux ajustements nécessaires dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année. On observera que, sur ce chapitre, les dotations ont été suffisantes en 1998.

Les dotations des Affaires étrangères et de la Coopération ont été sous-estimées ces dernières années, la direction du budget semblant imposer aux départements ministériels concernés une prévision d'effet-change démentie en exécution.

**DÉPASSEMENTS DE PRESTATIONS SOCIALES OBLIGATOIRES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COOPÉRATION**

<b>Prestations sociales Chapitres 33-91</b>	<b>Dotations initiales</b>	<b>Mouvements en exercice</b>	<b>Total net des crédits</b>	<b>Dépassements</b>	<b>Rapport dépassement s/total net en %</b>
<b>Dépassements 1997</b>					
Affaires étrangères	22.329. 352	-	22.329 .352	2.310. 044	10,35
Coopération	23.295. 849	2.860	23.298 .714	578.49 7	2,48
<b>Dépassements 1996</b>					
Affaires étrangères	20.564. 884	-	20.564 .884	2.711. 200	13,18
Coopération	20.044. 177	17.170	20.061 .353	5.571. 329	27,77
<b>Dépassements 1995</b>					
Affaires étrangères	20.452. 299	600.00 0	21.052 .299	1.077. 465	5,12
Coopération	20.833. 158	19.460	20.852 .619	4.668. 471	22,39

*d) Les dépassements relatifs aux frais de justice et de réparations civiles*

Les frais de justice et de réparations civiles<sup>(37)</sup> ont nécessité, en 1997, des ouvertures de crédits comparables à celles des années précédentes : elles s'élèvent à 429,68 millions de francs, au lieu de 341,24 millions de francs en 1996, 376,94 millions de francs en 1995, 535 millions de francs en 1994 et 866 millions de francs en 1993.

<sup>(37)</sup> Septième partie du titre III des différents ministères et chapitre 15-03 des Charges communes.

Plus de la moitié des dépassements concerne le chapitre 15-03 des Charges communes, excédentaire en 1996, et qui fait l'objet d'un dépassement de 223,45 millions de francs (14,89% des crédits ouverts). Le taux de consommation au 30 novembre 1997 s'élevait déjà à 102,4% des dotations et le Gouvernement aurait donc normalement dû proposer d'abonder ce chapitre dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Sur les autres chapitres, pour lesquels les dépassements ne représentent au total que 206,22 millions de francs, la Cour des comptes observe, comme l'année précédente, que le montant des dépassements a été atténué par des ouvertures de crédits qui n'ont pas toujours été suffisantes.

*e) Les ouvertures de crédits d'intervention*

En 1997, cinq chapitres, tous évaluatifs par inscription à l'état F de la loi de finances, et appartenant au titre IV, qui regroupe les crédits d'interventions publiques, ont supporté des dépenses au-delà des dotations ouvertes.

Les dépenses de **datations en paiement**, nécessairement soumises à des aléas, sont inscrites au chapitre 43-94 du budget de la Culture, non doté en loi de finances initiale. Elles ont représenté 149,51 millions de francs en 1997 alors qu'il n'y avait pas eu de dation inscrite à l'exercice de 1996 et 14,78 millions de francs en 1995.

Trois chapitres d'**interventions économiques** de la quatrième partie du titre IV ont connu des dépassements en 1997.

Les charges de bonification du chapitre 44-42 du ministère de l'agriculture font l'objet d'une ouverture de 317 millions de francs (10,66% du total net des crédits ouverts). Le tableau ci-dessous met en évidence pour les années les plus récentes, la baisse régulière des dotations et l'augmentation non moins régulière des dépenses constatées, ce qui a pour effet mécanique la constatation de dépassements en loi de règlement, compte tenu de la relative stabilité des mouvements en exercice. Il ne semble avoir été remédié à cette anomalie que dans le cadre de l'exercice 1998, en gestion.

**CHARGES DE BONIFICATION CHAPITRE 44-42  
AGRICULTURE**

*(en millions de francs)*

	<b>Dotations initiales</b>	<b>Mouvements en exercice</b>	<b>Total net des crédits</b>	<b>Dépenses constatées</b>	<b>Dépassements ou annulations</b>
19 95	2.730	647,22	3.377,2 2	3.121,5 6	- 255,65
19 96	2.418	594,60	3.012,6 0	3.261,1 0	248,50
19 97	2.306	666,01	2.972,0 1	3.289,0 1	317

Les dépenses de bonification du ministère du commerce et de l'artisanat (chapitre 44-98) sont augmentées dans le cadre du présent projet de loi de 23,04 millions de francs (14,51% des crédits ouverts). La Cour des comptes observe à cet égard que, si aucun dépassement n'avait été constaté en 1996, elle avait relevé un report de charges d'environ 40 millions de francs sur l'exercice 1997.

Le dépassement le plus important, de 2.398,40 millions de francs, est constaté sur le chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière- primes à la construction » du budget des Charges communes, dont les dépenses nettes s'élèvent à 10.544,65 millions de francs pour une dotation initiale de 7.335 millions de francs.

Les explications de ce décalage ont été données dans la partie du présent rapport concernant les charges : notons que le chapitre en cause n'a été abondé en gestion que tardivement par l'arrêté de transfert du 22 décembre 1997, grâce à 811,25 millions de francs prélevés sur le chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat » du budget du Logement alors que le dépassement, manifeste dès le mois d'octobre 1997, aurait dû conduire le Gouvernement à proposer des ouvertures de crédits dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Rappelons, de surcroît, que l'article 14 de l'ordonnance organique prévoit que « *les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la*



*nature de cette dernière* » et le Conseil d'Etat considère qu'ils ne peuvent avoir pour but et pour effet que le changement du service responsable de l'exécution de la dépense<sup>(38)</sup>. L'arrêté du 22 décembre 1997, d'ailleurs bien tardif, a modifié la nature de la dépense (des subventions à la construction aux primes d'épargne logement), et il ne respecte donc pas les prescriptions organiques.

Le dépassement sur les dépenses du fonds national de chômage (chapitre 46-71 du budget du Travail) est en diminution, à 883,22 millions de francs, après s'être élevé à 1.511,17 millions de francs en 1996. Le caractère peu réaliste des prévisions associées au projet de loi de finances initiale contribue à expliquer ce dépassement, compte tenu de la diminution de 15% des dépenses sur ce chapitre.

Le dépassement représente 10,30% des crédits ouverts et le taux de consommation avait atteint, dès le 30 novembre 1997, 103,8% des dotations : le Gouvernement aurait donc dû, là encore, proposer, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, les ouvertures de crédits nécessaires.

Au total, l'analyse des dépassements de crédits appelle trois catégories d'observations.

En premier lieu, un certain nombre de dépassements étaient prévisibles, voire constatés, dès le mois de novembre 1997. Le Gouvernement aurait donc dû proposer, dans le projet de loi de finances rectificative ou par voie d'amendements à ce projet de loi, les demandes d'ouvertures de crédits nécessaires. Il en est ainsi pour le chapitre 13-01 des charges communes (pour environ 450 millions de francs), pour le chapitre 13-03 (à hauteur d'environ 1.050 millions de francs), pour le chapitre 15-07 (à raison de 20 millions de francs), pour les primes d'épargne logement (2.400 millions de francs), et pour le fonds national de chômage (883 millions de francs). Le solde budgétaire annoncé dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances rectificative de fin d'année a ainsi été amélioré de plus de 5,5 milliards de francs grâce à l'artifice consistant à différer jusqu'à la loi de règlement des ouvertures de crédits qui auraient dû être inscrites dans le projet de loi de finances rectificative. Le Parlement, qui reçoit les états mensuels de consommation des crédits avec souvent un mois de retard, n'est pas actuellement en mesure d'être

---

<sup>(38)</sup> Avis du 10 mai 1997.

informé de la situation réelle de cette consommation. La demande d'un accès direct aux états informatiques de gestion des crédits, formulée par le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, trouve une nouvelle justification dans cette anomalie.

En deuxième lieu, il apparaît que la loi de règlement est l'occasion d'ajustements postérieurs en fait à l'exercice, réalisés pendant la période complémentaire. Il en est ainsi, pour près de 5 milliards de francs, de dépenses effectuées au titre des « garanties diverses » du chapitre 14-01 des Charges communes, ordonnancées et comptabilisées *in extremis* les 5 et 6 février 1998, à la veille de la clôture de la période complémentaire, et des remises de débits du chapitre 15-06, sur lequel quelque 370 millions de francs ont été dépensés en décembre 1997 et janvier 1998. On ne saurait manquer d'y déceler, comme l'a d'ailleurs fait la Cour des comptes, la volonté d'inscrire sur l'exercice 1997 des dépenses qui auraient pu aussi bien l'être sur l'exercice suivant.

Certes, il est exact, qu'en sens inverse, la loi de règlement procède à des annulations de crédits, le plus souvent limitatifs, qu'il était impossible d'opérer dans le cadre de la loi de finances rectificative. Il n'en reste pas moins que, pour les lois de règlement les plus récentes (sauf pour 1994), les ouvertures au budget général sont supérieures aux annulations. Le solde budgétaire, qui avait été dégradé de 13 milliards de francs par la loi de règlement de l'exercice 1996 à cause des dépenses en atténuation de recettes, l'est encore, dans le présent projet, de plus de 4 milliards de francs par rapport au solde affiché dans la loi de finances rectificative.

La troisième catégorie d'observations concerne la gestion des crédits évaluatifs : la possibilité de réaliser des dépenses au-delà des dotations ouvertes pour les crédits évaluatifs est conçue pour éviter que l'Etat ne puisse pas acquitter des dettes dont il doit, en tout état de cause, assurer le service. Le caractère évaluatif d'un chapitre budgétaire ne doit cependant pas dispenser le Gouvernement d'apprécier les dotations nécessaires de façon sincère. Les lois de finances rectificatives sont justement prévues pour réaliser l'adéquation des dotations aux besoins avant la fin de l'exercice. **Les ouvertures de crédits en loi de règlement ne devraient donc être qu'exceptionnelles, et correspondre effectivement à des dépenses imprévues.**

## 2.- Les annulations de crédits

Les annulations de crédits non consommés demandées au budget général atteignent **10.523 millions de francs**, représentant 0,57% des crédits initialement approuvés par le Parlement, soit le même pourcentage qu'en 1996, année où ils avaient atteint 10.217 millions de francs.

Comme chaque année, l'analyse des annulations de crédits est rendue malaisée par un déficit d'information, les documents présentés à l'appui du projet de loi de règlement ne fournissant même pas d'éléments succincts d'explication de la nature de ceux que le Gouvernement fournit, dans l'exposé des motifs de l'article 3, sur les crédits complémentaires demandés au profit des chapitres évaluatifs.

Au **titre premier**, les annulations de crédits, concentrées sur cinq chapitres du budget des Charges communes, représentent 4.816 millions de francs, soit 45% du total des annulations, au lieu de 1.043 millions de francs pour l'exercice 1996.

Sur cette masse, 3.414,48 millions de francs concernent les « remboursements sur produits indirects et divers » (soit 2,56% des dépenses nettes) du chapitre 15-02 dont les dotations avaient été majorées de 11.600 millions de francs en loi de finances rectificative.

Il y aurait donc eu une surestimation de la progression, exceptionnelle en 1996 (+20,3%), des remboursements de TVA, compte tenu de la réduction du taux de TVA sur les logements subventionnés bénéficiant d'un prêt locatif aidé (article 17 de la loi de finances initiale pour 1997) et de la reprise économique constatée.

Sur le chapitre 11-06 « Intérêts des bons du trésor à court et moyen terme et valeurs assimilées », les 1.163,24 millions de francs d'annulations représentent 1,75% des dépenses et témoignent de la décrue des taux d'intérêt constatés, inférieurs aux prévisions de la loi de finances rectificative.

Le chapitre 12-03 « Rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales » connaît une annulation de 167,45 millions de francs (11,43% des dépenses), les charges qu'il finance étant fortement réduites en 1996 pour des raisons techniques

clairement explicitées page 86 du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1997.

Les annulations sur les chapitres 12-01 « Intérêts des comptes de dépôt au trésor » (55,88 millions de francs, 0,71% des dépenses) et 12-05 « Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes » (14,75 millions de francs, 2,76% des dépenses) sont de très faible montant.

Au **titre II**, une annulation de très faible montant (2,59 millions de francs) concerne la Cour de justice de la République (39% des dotations initiales).

Au **titre III** consacré aux **moyens des services**, pour les seuls **services civils**, les annulations représentent 3.234,67 millions de francs, au lieu de 3.966,08 millions de francs pour l'exercice 1996. Les crédits de rémunérations de la première partie du titre III restés inutilisés à la fin de l'exercice atteignent 1.389,12 millions de francs, soit 0,46% des 299.877,53 millions de francs dépensés. Les annulations représentaient 0,80% des dépenses en 1996.

Les crédits de pensions de la deuxième partie (services civils et militaires) supportent, en 1997, 291,72 millions de francs d'annulations, à comparer aux 652,37 millions de francs de dépassements. Il s'agit de traduire en loi de règlement, après l'annulation de 120 millions de francs en loi de finances rectificative, les effets de la surestimation des départs en retraite des ouvriers de la Défense. Les annulations de crédits en loi de règlement sont, à ce titre, apparues en 1996 et augmentent depuis, puisque les résultats de l'exercice 1998 mettent en évidence 380 millions de francs de dotations non consommées.

Les dépenses de charges sociales de la troisième partie du titre III laissent inutilisés 1.310,74 millions de francs (1,92% des 67.991 millions de francs dépensés), dont 1.058 millions de francs aux Charges communes sur le chapitre 33-91 (2% des crédits initiaux).

Le chapitre 33-91 « Personnel en activité prestations et versements obligatoires » des charges communes supporte des dépenses très diverses (cotisation patronale d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, versements au Fonds national d'aide au logement, versement de l'Etat au titre de la compensation

des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale) et le taux d'annulation, qui s'établit à 2% des crédits prévus avant répartition, demeure faible.

Sur les vingt-six autres départements ministériels pour lesquels sont constatées des annulations en matière de charges sociales, seulement trois connaissent un rapport entre les annulations et le total net des crédits ouverts supérieur à 5%. Dans le cas du ministère de l'environnement, ce ratio (de 19%) est artificiellement majoré par des transferts représentatifs de la gestion de fonctionnaires par le ministère de l'agriculture ou celui de l'industrie. Par contre, le Secrétariat général de la défense nationale n'a consommé en 1997 que la moitié des crédits inscrits au chapitre 33-91 « Prestations sociales versées par l'Etat » et le budget des Postes, des télécommunications et de l'espace n'a consommé que 43% des crédits de prestations sociales.

De façon générale, les annulations demandées sur les chapitres évaluatifs de charges sociales (1.310,74 millions de francs) peuvent être mises en balance avec les ouvertures correspondant aux dépassements constatés, soit 964,02 millions de francs. L'excédent net des dotations représente 346,72 millions de francs.

Les quatrième, cinquième, sixième et septième parties de titre III regroupent, hors rémunérations et charges sociales, les moyens matériels de fonctionnement. Les annulations demandées pour cet ensemble atteignent 243,08 millions de francs, soit 0,25% des 95.630,07 millions de francs dépensés en 1997 pour les moyens matériels de fonctionnement des administrations civiles.

Le plus important poste d'annulation en valeur absolue est constitué par le matériel et le fonctionnement courant des Services financiers, pour 54,25 millions de francs, mais ce montant ne représente que 0,63% des dépenses nettes. Au budget des Charges communes, est annulée la quasi-totalité des crédits du chapitre 37-93 « Etudes budgétaires et rationalisation des choix budgétaires » (26,41 millions de francs sur 29 millions de francs de disponible après annulation). La Cour des comptes, après avoir observé que les dotations inscrites n'avaient bénéficié qu'au seul budget des Services financiers, à hauteur de 2,6 millions de francs, s'est interrogé sur le maintien de ce chapitre aux Charges communes. Une dotation de 34 millions de francs a cependant été inscrite dans les lois de finances pour 1998 et 1999 et, en 1998, trois arrêtés de répartition,

du 20 mai, du 4 août et du 30 octobre, ont abondé le seul budget des Services financiers, pour 30,115 millions de francs au total, ce qui confirme l'analyse de la Cour des comptes.

Sur le même budget des Charges communes 0,63 million de francs (0,26% des crédits initiaux) du chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles » et 12,53 millions de francs (6,27% des crédits initiaux) du chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » ont été annulés, ces chapitres servant à la couverture de besoins de financement dont le montant est d'évaluation délicate lors de l'élaboration de la loi de finances.

Enfin, une annulation importante de 15,10 millions de francs (42,18% du total net des crédits) affecte le chapitre 37-03 « Etudes » des Charges communes.

Sur le budget de l'Environnement, des annulations de 11,63 millions de francs (4,03% du total net des crédits) sont opérées sur la quatrième partie du titre III (matériel et fonctionnement des services) principalement au titre de remboursements à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature.

Des annulations substantielles affectent également les moyens de fonctionnement de l'Industrie pour 8,74 millions de francs (1,45% du total net des crédits).

Sur le **titre III** des crédits de **la Défense**, compte non tenu des charges de pensions transférées en début de gestion au budget des Charges communes, les annulations de crédits non consommés atteignent, au total, 1.046,05 millions de francs (0,98% des dépenses), au lieu de 1.249,15 millions de francs pour l'exercice 1996.

Les crédits de rémunérations non consommés atteignent 112,42 millions de francs (0,16% des dépenses de la première partie du titre III) et les annulations de charges sociales 260,10 millions de francs (3,37% des dépenses).

Les moyens matériels de fonctionnement des armées annulés par le présent projet de loi atteignent 673,49 millions de francs (2,47% des dépenses).

Au **titre IV** <sup>(39)</sup>, les crédits inutilisés annulés s'élèvent à 1.422,09 millions de francs (0,29% de la dépense constatée), au lieu de 3.955,93 millions de francs pour l'exercice 1996.

Le budget des Anciens combattants fait l'objet de 522,08 millions de francs d'annulations au titre IV (2,07% des dépenses nettes) dont 517,52 millions de francs sur les chapitres d'action sociale et notamment pour la dette viagère (pensions diverses aux anciens combattants).

Les principaux postes sont constitués par le chapitre 46-22 des pensions d'invalidité et pensions des ayants-cause (262,30 millions de francs, 1,43% des dépenses nettes), le chapitre 46-27 des soins médicaux gratuits (94,78 millions de francs, 10,51% des dépenses nettes), le chapitre 46-24 des soins gratuits aux pensionnés (70,56 millions de francs, 5,55% des dépenses nettes), le chapitre 46-25 d'indemnités diverses (36,06 millions de francs, 11,63% des dépenses nettes) et le chapitre 46-10 du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine (29,15 millions de francs, 2% des dépenses nettes). La monographie consacrée par la Cour des comptes au budget du ministère des anciens combattants met en évidence, d'une manière générale, la diminution des dépenses d'intervention, liée à la baisse des effectifs de bénéficiaires.

Le budget des Charges communes supporte 422,19 millions de francs d'annulations au titre IV, dont 365,65 millions de francs sur le chapitre 44-98 « Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique » (6,69% des dépenses nettes) qui assure le financement des dépenses d'indemnisation de la Caisse française de développement et les bonifications d'intérêt de cette même caisse et des sociétés de développement régional.

Le budget du Travail connaît une annulation de 125 millions de francs sur le chapitre 43-03 « Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) et insertion des jeunes », annulation qui représente seulement 1,68% des dépenses nettes du chapitre. Les crédits de bourses de l'enseignement supérieur et de l'enseignement scolaire connaissent des annulations respectivement de 77,85 millions de francs et de 50 millions de

---

<sup>(39)</sup> Pour les seuls services civils, car il n'existe pas de crédits de subventions de fonctionnement sur le budget de la Défense.

francs (moins de 2% des dépenses nettes). Le chapitre 43-80 « Formation à et par la recherche » de la Recherche subit une annulation de 49,64 millions de francs, soit 3,21% des dépenses nettes.

Comme à l'habitude pour un budget dont les dotations ne sont jamais consommées de façon satisfaisante, le chapitre 44-10 « Fonds national d'aménagement et de développement du territoire » de l'Aménagement du territoire connaît une annulation de 33,08 millions de francs pour 266,65 millions de francs de dépenses nettes (12,41%).

Les annulations de crédits portant sur le titre IV pour les autres ministères sont toutes d'un montant négligeable.

S'agissant des **dépenses civiles et militaires en capital**, il était traditionnel que l'intégralité des crédits non consommés soit reportée sur l'année suivante, les ajustements de centimes justifiant la demande d'annulation de quelques francs au total (articles 4 et 6 du présent projet de loi).

En effet, en matière de dépenses en capital, le report de crédits est de droit (article 17 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959).

En 1996, 585.395 francs d'annulations avaient été demandés au titre des dépenses civiles en capital du budget général au budget des Services généraux du premier ministre à raison de 119.218 francs sur le chapitre 56-02 « Instituts régionaux d'administration » et 466.177 francs sur le chapitre 66-03 « Instituts régionaux d'administration-subventions d'équipement ». Il s'agissait de reliquats de crédits sur des chapitres supprimés en loi de finance initiale pour 1997, qui auraient pu être annulés préalablement par arrêté d'annulation ou dans le cadre de la loi de finances rectificative de décembre 1996.

En 1997, 2.185.627,97 millions de francs d'annulations sont demandés dont 208.733 francs au chapitre 66-01 « Programme civil de défense.- Equipement des organismes de radiodiffusion sonore et de télévision créés par la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 » du budget des Services généraux du Premier ministre et 1.976.806 francs au chapitre 66-90 « Formation professionnelle.- Application de la loi du 16 juillet 1971 » du budget de l'Industrie,



pour le même motif, ces chapitres ayant été supprimés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1998 et n'ayant connu aucun mouvement en 1997.

## B.- LES BUDGETS ANNEXES

Les résultats des budgets annexes ainsi que les demandes d'ouvertures et d'annulations sont retracés à l'article 8 du présent projet. Les demandes d'ouverture de crédits, avec 774 millions de francs, sont inférieures à celles de l'exercice 1996 (1.359 millions de francs), et les demandes d'annulations s'élèvent à 528 millions de francs, au lieu de 2.148 millions de francs en 1996.

### 1.- Les dépassements de crédits

#### BUDGETS ANNEXES : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS <sup>(a)</sup>

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1997 : dépassements rapportés aux crédits (en %)
Aviation civile.....	15,00	0,97	349,98	114,89	198,80	2,42
Journaux officiels.....	3,22	4,49	19,79	36,97	35,14	3,44
Légion d'honneur.....	9,32	23,32	2,89	3,09	4,66	3,10
Monnaies et médailles	45,04	44,41	11,75	9,07	22,03	1,80
Ordre de la Libération	0,70	0,68	0,75	0,70	0,57	12,85
BAPSA.....	1.739,7	1.562,1	938,82	1.194,3	512,48	0,56
<b>TOTAL.....</b>	<b>1.813,0</b>	<b>1.635,9</b>	<b>1.323,9</b>	<b>1.359,0</b>	<b>773,68</b>	<b>0,76</b>

(a) Hors budget annexe de l'Imprimerie nationale.

Comme pour les années précédentes, les demandes d'ouvertures de crédits concernent, pour l'essentiel, le budget annexe des Prestations sociales agricoles (512 millions de francs, soit 66% du total). Sur les 512,48 millions de francs de dépassements, 352,08 correspondent à des versements et restitutions de droits indûment perçus et 160,4 millions de francs de prestations sociales, principalement au titre des prestations vieillesse versées aux non-salariés du régime agricole.

Le budget annexe de l'Aviation civile fait l'objet d'une demande d'ouverture de crédits de 198,80 millions de francs, dont 189,2 millions de francs au titre de l'augmentation du fonds de roulement résultant de l'excédent constaté en 1997.

Pour les autres budgets annexes, les dépassements de crédits ne représentent que 62,40 millions de francs, dont 41,27 millions de francs pour augmentation du fonds de roulement ou reversement d'excédents de recettes.

La Cour des comptes observe que des dépassements irréguliers de faible montant de crédits limitatifs ont été constatés au budget annexe des Monnaies et médailles sur des chapitres non dotés en loi de finances initiale.

## 2.- Les annulations de crédits.

Elles représentent seulement 527,53 millions de francs au lieu de 2.148,42 millions de francs en 1996.

Des annulations sont constatées pour 399,92 millions de francs sur le budget annexe des Prestations sociales agricoles, dont 281,29 millions de francs de prestations sociales et 114,65 millions de francs au titre de la dette.

Sur le budget annexe de l'Aviation civile, 67,95 millions de francs sont annulés, dont 60,95 millions de francs de charges de personnel.

Au budget annexe des Monnaies et médailles, une demande d'annulations de 48,44 millions de francs (5,60% des dotations) correspond, pour 22,31 millions de francs, à des économies sur charges de personnel et pour 26,12 millions de francs, à une diminution des charges externes.

Au budget annexe des Journaux officiels, 8,47 millions de francs d'annulations correspondent, à hauteur de 4,85 millions de francs, à des économies sur les charges de personnel. Une économie de même nature est constatée, pour 1,06 million de francs sur un total de 2,04 millions de francs d'annulations, sur le budget annexe de l'Ordre de la légion d'honneur ainsi que sur celui de l'Ordre de la

libération pour 0,46 million de francs, soit 16,27% des crédits, qui apparaissent toujours nettement surévalués.

### C.- LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

L'article 9 du présent projet retrace les ajustements demandés en loi de règlement sur les comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1998.

- Sur les **comptes d'affectation spéciale**, des ouvertures de crédits complémentaires sont demandées pour 700,54 millions de francs, dont 698,27 millions de francs sur le compte d'affectation n° 902-24 des produits de cession de titres du secteur public aux dotations en capital et avances d'actionnaires aux entreprises publiques au titre des dotations en capital, à hauteur de 643,25 millions de francs et des dépenses afférentes aux ventes de titres pour 48,97 millions de francs.

Un total de 333,80 millions de francs d'annulations est demandé, dont 138,39 millions de francs sur le compte d'affectation spéciale n° 902-26 « Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables » et 123,88 millions de francs sur le compte d'affectation spéciale n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels ».

La plus forte part correspond donc au Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN; compte n° 902-26), dont les dépenses ont représenté 88% des crédits votés, au lieu de 50% en 1996, et sur lequel il est demandé une annulation de 138,39 millions de francs, au lieu de 340,70 millions de francs en 1996.

Le fonds, créé par la loi de finances rectificative de décembre 1995, n'avait commencé son activité qu'en 1996, et il avait supporté cette année là des annulations importantes. L'année 1997 est donc caractérisée par une consommation plus importante des crédits disponibles.

L'annulation de 123,88 millions de francs sur le compte d'affectation spéciale n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels » est justifiée par la situation structurellement excédentaire du compte (1.118,9 millions de francs de disponibilités à la fin de 1997).

L'annulation de 44,14 millions de francs au Fonds forestier national (compte n° 902-01), soit 11,73% des dépenses et 9,35% des crédits disponibles, doit s'apprécier, comme pour les années précédentes, au regard du plan de redressement, qui tend à diminuer les dépenses pour honorer des engagements précédents de crédits à ordonnancer et payer.

Une annulation de 23,94 millions de francs (11% des dépenses) sur le compte d'affectation spéciale n° 902-12 « Fonds de soutien aux hydrocarbures et assimilés » s'explique par l'insuffisance des dépenses effectives au regard des prévisions.

L'article 10 du présent projet arrête les résultats des comptes spéciaux définitivement clos en 1997, dont le compte n° 902-28 « Fonds pour l'accession à la propriété » et le compte n° 902-29 « Fonds pour le logement des personnes en difficulté ».

Si l'annulation de 12,56 millions de francs de reliquat sur le premier compte (n° 902-28) n'appelle guère de commentaire (967 millions de francs ont été consommés dans l'année), celle de 77,88 millions de francs sur le compte n° 902-29 traduit, à titre principal, une inexactitude dans les prévisions de recettes, annoncée par nombre d'observateurs, dès la création du compte.

En effet, celui-ci devait être exclusivement alimenté par le produit de la contribution sur les logements sociaux, à hauteur de 440 millions de francs : dans les faits seulement 281,15 millions de francs ont été recouverts et un abondement de 88 millions de francs par le budget général a été nécessaire pour assurer au moins une partie des dépenses effectives (participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement et subventions aux associations logeant des personnes défavorisées) à la charge du compte.

L'annulation de 77,88 millions de francs correspond, à hauteur de 70,86 millions de francs aux insuffisances de recettes (la diminution des recettes a pour corollaire une diminution des crédits disponibles) et de 6,87 millions de francs à des crédits non consommés.

- Sur les **comptes d'opérations monétaires**, des autorisations de découverts complémentaires sont demandées au compte d'opérations avec le FMI, doté pour mémoire en loi de finances initiale. Le montant de 41.904,88 millions de francs correspond au solde débiteur de

41.318,20 millions de francs au 1er janvier 1997 augmenté du solde débiteur des opérations de l'année 1997, soit 586,68 millions de francs.

- **Les comptes d'avances**, qui retracent des flux financiers, font l'objet de demandes d'ouvertures de crédits pour 43,11 millions de francs dans le présent projet de loi de règlement.

Sur ce total, 41,61 millions de francs sont prévus pour les avances aux établissements publics nationaux et services autonomes de l'Etat, en l'espèce, le fonds de soutien des rentes (FSR), le fonds de stabilisation des changes (FSC) et Réseau ferré de France (RFF) sur le compte n° 903-58. L'intégralité de ces avances a été remboursée avant la fin de l'exercice.

Sur le compte n° 903-54 « d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes », un dépassement de 1.436 millions de francs ne représente que 0,42% des 340.566 millions de francs d'avances consenties. Enfin un petit dépassement de 62,33 millions de francs (0,44% des avances) est constaté sur le compte n° 903-52 d'avances aux départements sur le produit de la « vignette » automobile.

Des annulations de crédits sont demandées pour 108,95 millions de francs, dont 58,01 millions de francs pour les avances aux collectivités d'outre-mer et 50,95 millions de francs pour les avances à des particuliers et associations.

## DEUXIEME PARTIE

### EXAMEN EN COMMISSION

#### I.- AUDITION

La Commission a procédé, le mardi 18 mai 1999, à l'audition de **M. Pierre Joxe**, Premier président de la Cour des comptes, accompagné de **MM. François Logerot**, Président de la première chambre de la Cour des comptes, et **Bernard Cieutat**, Conseiller maître à la Cour des comptes, sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1997 (n° 1277).

Le **Président Augustin Bonrepaux**, accueillant M. Pierre Joxe, a souligné l'intérêt de la collaboration entre la Cour des comptes et la Commission des finances pour améliorer le contrôle budgétaire, faisant valoir que les travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle, créée en février dernier par la Commission, avaient donné lieu à un approfondissement très opportun de cette collaboration.

**M. Pierre Joxe**, Premier président de la Cour des comptes, a souhaité présenter aux membres de la Commission un exposé orienté autour de trois axes :

- les principaux constats de la Cour sur les résultats d'exécution du budget de 1997 ;
- le calendrier des travaux relatifs à la loi de règlement ;
- l'évolution de la présentation budgétaire et de la comptabilité de l'Etat.

Avant d'aborder le premier point, il a fait observer que le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur les résultats de l'exécution des lois de finances pour 1998 serait très prochainement rendu public, permettant d'éclairer, à un stade précoce, la préparation du budget pour 2000.

S'agissant des résultats d'exécution du budget de 1997, il a souligné que la Cour constatait une nouvelle diminution du montant transporté au compte permanent des découverts du Trésor, à savoir 272 milliards de francs, contre 421 milliards de francs en 1994, 338 milliards de francs en 1995 et 299 milliards de francs en 1996. Il a en outre précisé que, comme ce fut le cas pour l'exécution du budget de 1996, le déficit du budget général n'avait pas été aggravé par des pertes de trésorerie. Il a indiqué que, d'ores et déjà, il semblait possible d'établir que le déficit budgétaire pour 1998, en tenant compte des opérations avec le Fonds monétaire international et celles du Fonds de stabilisation des changes, serait inférieur de plus de 15 milliards de francs à celui de 1997. Il a fait observer que ces résultats avaient été obtenus pour l'essentiel par une augmentation des recettes fiscales, mais aussi grâce à une moindre progression des dépenses, lesquelles ont, en 1997, diminué légèrement en volume, le solde des comptes spéciaux du Trésor s'étant également amélioré.

Il s'est toutefois inquiété de l'évolution des dépenses publiques, constatant que le budget de l'Etat devenait de plus en plus rigide, la part

relative des dépenses de personnel et des dépenses obligatoires ne cessant d'augmenter, alors qu'à l'inverse, les dépenses d'équipement collectif et les moyens de fonctionnement des services connaissent une diminution importante, expliquant largement le ralentissement des dépenses publiques.

Il a ensuite rappelé que les performances obtenues par la France en matière de déficits publics en 1997 lui avaient permis de figurer parmi les pays qualifiés pour la monnaie unique, ces déficits ayant été ramenés au niveau maximum autorisé de 3% du PIB. Il s'est également félicité de l'impact de la baisse des déficits en termes de dette publique, remarquant cependant que le niveau du déficit ne permettait pas encore de stabiliser le rapport de la dette publique au PIB, ce ratio se rapprochant du plafond de 60% introduit par le traité de Maastricht. Il a enfin rappelé que les résultats de la gestion budgétaire de 1997 avaient également été obtenus grâce au versement exceptionnel d'une « soulte » de 37,5 milliards de francs par France Telecom au profit de l'Etat, au titre des charges de retraite de ses agents fonctionnaires.

Abordant le calendrier des travaux relatifs à la loi de règlement, M. Pierre Joxe a fait observer que, depuis maintenant plusieurs années, la Cour transmettait au Parlement son rapport sur l'exécution des lois de finances de l'année précédente dès le mois de juillet, c'est-à-dire avant l'examen, à l'automne, du projet de budget de l'année suivante. Il a précisé que cette transmission plus précoce avait été rendue possible par le vote, en 1992, d'une disposition législative dissociant dans le temps la remise du rapport et l'envoi de la déclaration générale de conformité jointe au projet de loi de règlement. Il a relevé que la Cour, dans ses précédents rapports, avait exprimé le souhait que ces deux actes puissent être à nouveau réunis, non pas pour différer la remise du rapport, mais, au contraire, dans le souci d'avancer la déclaration générale de conformité. Il a, en effet, souligné que ces deux actes de la Cour se rapportent aux mêmes comptes et que ce rapprochement permettrait au Parlement de se prononcer sur le règlement du dernier budget exécuté avant d'entreprendre l'examen du budget de l'année suivante.

Il a rappelé, à cet égard, qu'actuellement, malgré des progrès incontestables, les comptes définitifs de l'Etat sont établis et transmis à la Cour tardivement par le ministère chargé des finances, ce qui explique que le projet de loi de règlement ne soit déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale qu'à la fin de l'année civile suivant celle de l'exécution.

Il a considéré qu'un nouveau raccourcissement de la période complémentaire d'exécution du budget devrait permettre de mettre un terme à cette situation et d'avancer les travaux relatifs à la loi de règlement. Il a

rappelé, à cet égard, que le terme de la période complémentaire a déjà été ramené progressivement du 8 mars au 7 février puis, très récemment, pour l'exécution du budget de 1998, au 31 janvier. Il a précisé que, dans son rapport sur l'exécution du budget de 1997, la Cour exprimait le souhait que ces efforts aboutissent, à terme, à la quasi-suppression de la période complémentaire. Se félicitant de l'évolution constatée, il a noté que celle-ci permettrait au Parlement de se prononcer, dès l'automne de l'année n, sur l'exécution du budget de l'année n-1, préalablement à l'examen du projet de loi de finances de l'année n+1, ce qui contribuerait à la revalorisation de la loi de règlement.

S'agissant enfin de l'évolution de la présentation budgétaire et de la comptabilité de l'Etat, M. Pierre Joxe a fait observer que, comme les années précédentes, la Cour des comptes relevait, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997, des pratiques critiquables. Il a noté, pour s'en féliciter, que certains de ces errements étaient en voie de régularisation, tout en indiquant, pour appeler aux révisions nécessaires, que d'autres subsistaient.

Au titre des améliorations réalisées, il s'est félicité que le Gouvernement, conformément aux vœux de la Cour, ait mis en place un nouveau mode de comptabilisation des recettes perçues par les services de l'Etat, permettant désormais de distinguer les impôts d'Etat et les impôts locaux sur la base des encaissements effectifs et non plus de simples clés forfaitaires, et ait régularisé la procédure dite des « crédits d'article » dans la loi de finances pour 1999, réintégrant ainsi dans le budget plus de 10 milliards de francs de crédits.

Au titre de pratiques encore critiquables, il a relevé celle des prélèvements sur recettes, notamment ceux effectués au profit des collectivités locales, notant que la plupart d'entre eux, s'analysant, en réalité, comme des subventions, devraient, en conséquence, figurer en dépenses au budget général. Il a noté que la présentation actuelle de ces prélèvements ne permettait pas de fournir au Parlement une vision claire et exhaustive des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Il a également souligné que la Cour appelait de ses vœux la réintégration au budget de diverses opérations extra-budgétaires, c'est-à-dire effectuées en dehors du budget selon des procédures purement comptables, non conformes aux principes fondamentaux du droit budgétaire, comme ceux de l'universalité et de la non-affectation des recettes aux dépenses. Il a précisé que ces opérations extra-budgétaires portaient sur plus de 3 milliards de francs et rappelé que le Parlement avait voté, dans la loi de finances pour



1996, une disposition créant une obligation de réintégration, jusqu'ici peu suivie d'effet.

Il a ajouté que, de manière plus générale, la Cour estimait nécessaire une modernisation de la comptabilité de l'Etat, constatant chaque année des pratiques qui ne correspondent pas aux exigences de transparence et de sincérité des comptes de l'Etat et qui, de ce fait, font obstacle au contrôle du Parlement. Il s'est félicité, à cet égard, que les travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle, mise en place par la Commission des finances à la suite du rapport élaboré dans le cadre du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique présidé par le Président Laurent Fabius, permettent de mettre en lumière de telles pratiques, renforçant ainsi l'impact des opérations de contrôle budgétaire menées par la Cour des comptes.

Il a, par ailleurs, fait observer que certaines des règles applicables aux comptes de l'Etat ne correspondaient pas aux standards européens en la matière et étaient donc, de ce fait, nécessairement appelées à évoluer. Il a ainsi noté qu'il serait souhaitable, à l'instar d'un nombre croissant de pays, d'enregistrer les opérations à raison des droits constatés, et non plus seulement en fonction des encaissements ou décaissements effectués, ce qui permettrait de mieux garantir le respect du principe de spécialisation des exercices, imposant le rattachement à chaque exercice des charges et des produits le concernant effectivement.

**M. Pierre Joxe** a, en conclusion, appelé de ses vœux un rapprochement des règles de notre comptabilité publique avec les standards internationaux, qui évoluent eux-mêmes vers la comptabilité générale afin de mieux décrire la réalité des opérations et de la situation financière des Etats.

**Votre Rapporteur général** a rappelé que la fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement était, à ses yeux, essentielle et a remercié la Cour des comptes pour l'assistance qu'elle lui apportait dans ce cadre. Il a estimé, à cet égard, que l'examen de la loi de règlement devait constituer un moment privilégié de l'exercice de cette fonction de contrôle, tout en rappelant que ce n'a pas été le cas jusqu'à présent en raison des délais de transmission et d'examen du projet de loi de règlement. Il s'est donc réjoui des perspectives d'évolution du calendrier de la loi de règlement évoquées par le Premier président de la Cour.

Abordant le rapport présenté par la Cour sur l'exécution du budget pour 1997, il a rappelé ses critiques portant sur l'utilisation de dotations en capital pour financer des dépenses « courantes » de certaines entreprises publiques, alors qu'une telle pratique pouvait, en première analyse, sembler légitime, puisqu'une telle dotation se traduisait effectivement par une augmentation des fonds propres de l'entreprise bénéficiaire. Il a donc souhaité savoir quels étaient, aux yeux de la Cour, les critères des « vraies » et des « fausses » dotations en capital et quels pourraient être les moyens juridiques d'éviter les « fausses » dotations.

Rappelant qu'à la suite des observations réitérées de la Cour des comptes et du Parlement et de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1997, la loi de finances pour 1999 avait engagé une première remise en ordre bienvenue des fonds de concours et des ressources et dépenses extra-budgétaires, votre Rapporteur général s'est enquis des suites possibles de cette démarche et a souhaité savoir quels pourraient être les prochains fonds de concours concernés par ce mouvement.

Faisant observer que, chaque année, la direction de la comptabilité publique établissait, en sus des documents de nature budgétaire, un « compte de résultat », distinguant les produits et charges relatifs au fonctionnement courant, aux opérations financières et aux opérations exceptionnelles de l'Etat, votre Rapporteur général a souhaité savoir si ces distinctions correspondaient à un pur exercice intellectuel ou si elles pouvaient avoir une réelle utilité dans la conduite politique des affaires financières de la Nation.

Evoquant les contrats de plan Etat-régions pour la période 1994-1998, votre Rapporteur général a noté que la Cour des comptes observait que le taux d'exécution de certains volets semblait peu satisfaisant en fin de période, ce qui soulignait l'intérêt d'un meilleur suivi de ces contrats. Aussi a-t-il souhaité connaître les mesures que la Cour recommandait de mettre en œuvre afin de parvenir à un suivi plus approfondi et plus proche de la réalité de l'exécution des prochains contrats de plan, actuellement en cours d'élaboration.

Relevant que le Premier président avait évoqué, dans son exposé, une certaine « rigidité » de la dépense publique, votre Rapporteur général a souhaité connaître les domaines dans lesquels une évaluation de la dépense publique pourrait, selon la Cour, conduire à remettre en cause son niveau, sans toutefois aboutir à réduire le niveau des prestations.

S'agissant de la présentation des comptes publics et après avoir rappelé que le groupe de travail présidé par le Président Laurent Fabius sur

l'efficacité de la dépense publique s'était prononcé en faveur de réformes profondes susceptibles d'améliorer la lisibilité de ces comptes, votre Rapporteur général a souhaité savoir quelles mesures allant dans ce sens paraissaient susceptibles d'être appliquées dès la prochaine loi de finances.

**M. Pierre Joxe** a tout d'abord observé, s'agissant des travaux d'évaluation et de contrôle budgétaires, que, pendant très longtemps, le contrôle s'était limité à l'examen de la régularité des comptes, puis s'était élargi à la régularité de la dépense et s'était enfin étendu à l'efficacité de l'emploi des fonds publics. Il a constaté que la question de l'évaluation se posait à ce dernier stade. Il a souligné que l'exemple de la plupart des autres pays d'Europe occidentale montrait que l'intensité de l'activité d'évaluation exercée par les organismes de contrôle analogues à la Cour des comptes dépendait, en grande partie, du rôle des parlements en ce domaine, comme le prouvait, en particulier, le cas du Danemark, où le *Folketing* organise depuis très longtemps des auditions hebdomadaires de responsables de l'administration et fait donc largement appel aux organismes de contrôle. Il a fait valoir qu'un organisme de nature technique ne pouvait mener de sa propre initiative une activité d'évaluation sans donner l'impression de s'immiscer dans les choix politiques, comme le montrent les critiques parfois émises à l'encontre des chambres régionales des comptes. Il s'est donc réjoui de la création, par la Commission des finances, de la Mission d'évaluation et de contrôle, qui donnerait une légitimité aux évaluations effectuées par la Cour des comptes à la demande des parlementaires.

Le Premier président de la Cour des comptes a ensuite évoqué la question des économies susceptibles d'être réalisées en matière de dépenses publiques. Il a rappelé que les dépenses de fonction publique représentaient un poids considérable et que l'étude engagée à ce sujet depuis quelques années par la Cour revêtait tout d'abord un caractère méthodologique, cherchant à définir les agents publics, à les dénombrer et à préciser le montant et la forme de leur rémunération, travail qui n'a jamais encore été entrepris. Il a indiqué que, par rapport à ce qui était d'ores et déjà publié dans la presse, cette étude ne fournirait aucune révélation fracassante, mais qu'elle donnerait, sur l'ensemble de la fonction publique, des éléments précis souvent inédits, car les administrations, qui n'en disposaient que rarement, les ont établis à la demande de la Cour des comptes.

Il a jugé que le domaine des marchés publics constituait sans doute un gisement important d'économies, qui pourraient être réalisées grâce à une meilleure application des règles relatives à la concurrence, même si ces dernières doivent parfois être adaptées à la spécificité de l'administration concernée.

Il a en outre regretté que la procédure d'audit interne soit largement inconnue dans l'administration française, contrairement à ce que l'on pouvait constater dans les pays de l'Europe du Nord et dans les pays anglo-saxons. Il s'est toutefois félicité que le ministère de l'équipement ait décidé de s'engager dans cette voie.

S'agissant des méthodes comptables, M. Pierre Joxe a estimé que la poursuite de la mise en œuvre d'une comptabilité patrimoniale, entreprise par M. Jean Arthuis alors qu'il était ministre de l'économie et des finances, constituait une nécessité absolue pour développer l'information du Parlement, pour permettre des comparaisons européennes et pour améliorer la gestion de chaque ministère. A titre d'exemple, il a indiqué qu'actuellement aucun proviseur de lycée n'était en mesure d'avoir une vision précise sur le coût global de son établissement.

**M. François Logerot**, Président de la première chambre de la Cour des comptes, a rappelé que l'exécution financière des contrats de plan Etat-régions avait fait l'objet de plusieurs critiques de la part de la Cour, notamment dans la monographie consacrée à l'enseignement supérieur et dans le dernier rapport public annuel. Il a exposé que la Cour avait ainsi relevé, outre le fait que l'Etat n'avait pas toujours été en mesure de fournir les financements annoncés, une absence d'individualisation des dépenses de l'Etat relatives aux contrats de plan et une impossibilité de tirer de l'exécution financière des conclusions en termes d'exécution physique. Il a noté que les administrations responsables avaient pris en compte ces critiques dans la préparation des contrats de plan pour la période 2000 à 2006, ce qui s'était traduit notamment par la publication d'une instruction, mais que la Cour des comptes devra vérifier la mise en œuvre effective des intentions exprimées.

En ce qui concerne le compte de résultat, il a estimé que ce document permettait de mettre l'accent sur le caractère insatisfaisant des méthodes comptables. Il a considéré que l'élaboration de ce compte, défini par l'article 35 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, ne pouvait être qualifiée d'exercice purement intellectuel, mais qu'il convenait de déplorer l'absence d'explications sur ce qu'il représentait. Il a également regretté que les résultats en trésorerie ne soient pas suffisamment mis en valeur et a estimé qu'une présentation des résultats selon les critères européens de convergence permettrait de disposer de documents clairs et pédagogiques. Il a toutefois relevé que les règles budgétaires ne répondaient

pas toujours à des objectifs compatibles avec ceux de l'information comptable, ce qui signifiait que toute progression en matière comptable restait subordonnée à une révision de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

Abordant la question des dotations en capital, **M. Bernard Cieutat**, Conseiller maître à la Cour des comptes, a rappelé que celles-ci étaient auparavant comptabilisées comme des dépenses du budget général et qu'elles figuraient désormais dans les dépenses du compte d'affectation des recettes de privatisation. Il a noté qu'alors même qu'elles représentaient de l'ordre de 50 milliards de francs par an en 1997 et 1998, ces dotations recouvraient des dépenses de nature très différente. Il a expliqué qu'elles pouvaient ainsi parfois couvrir des dépenses d'exploitation, voire des charges d'intérêt ou des intérêts de retard, ainsi qu'il avait pu être constaté dans le cas des structures de défaisances financières. Evoquant le cas de Charbonnages de France, il a indiqué que son déficit annuel d'exploitation était d'environ 6 milliards de francs, la subvention d'exploitation versée par le budget général de 3 milliards de francs et que la différence était couverte par des dotations en capital. Il a estimé que cette situation n'était pas satisfaisante, dans la mesure où des charges permanentes étaient financées par des recettes occasionnelles. Il a observé que, même pour les dotations en capital *stricto sensu*, leur nature était profondément différente selon qu'il s'agissait de la couverture de pertes ou du financement d'un développement des entreprises publiques. Il a jugé que, dans les écritures, rien ne permettait de distinguer clairement les deux types d'opérations en question et qu'un effort de transparence devrait être entrepris afin de remédier au laconisme actuel des pièces comptables.

Il a considéré qu'un autre fonds de concours, recueillant les contributions de divers organismes publics, était effectivement dans la même situation que celui retraçant la contribution de La Poste aux charges de pension de ses fonctionnaires, enfin réintégré au sein du budget général, et qu'aucun motif n'empêchait de régulariser cette situation.

**M. Jean-Jacques Jégou** s'est réjoui du raccourcissement des délais d'examen du projet de loi de règlement et a remercié la Cour des comptes pour sa collaboration à la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances. Il a noté que les travaux de cette mission avaient permis de mettre en évidence des dysfonctionnements dans la gestion de certaines politiques publiques, mais rencontraient des problèmes d'adéquation par rapport au calendrier de travail de la Cour.

Evoquant la question de la rigidité de la dépense publique et notamment du poids des dépenses relatives à la fonction publique, il a

souhaité que la recherche d'une solution ne soit pas entravée par un clivage politique, certes traditionnel en la matière, mais finalement stérile. Faisant part de son expérience d'élu local, il a relevé que certaines communes d'Ile-de-France connaissaient des sous-effectifs dans les services de l'Etat, tandis que des régions peu peuplées restaient bien dotées. Il a jugé qu'une rationalisation devait être mise en œuvre en tenant compte des transferts de compétences opérés dans le cadre de la décentralisation.

**M. Gilbert Gantier** a rappelé que la discussion budgétaire durait environ trois mois, qu'elle était suivie d'une exécution budgétaire souvent peu conforme à ce qui avait été voté, et qu'enfin, deux ans plus tard, la loi de règlement était votée dans un hémicycle clairsemé. Il a jugé que cet exercice était toutefois utile, car il permettait d'engager un débat sur l'utilisation des crédits publics, alors même que le FMI et la Commission européenne estimaient que la France connaît un niveau trop élevé de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires. Après avoir marqué son accord avec les réflexions faisant état d'une absence de culture de l'audit interne pour la gestion des deniers publics, il a rappelé qu'il avait fait voter un article de loi de finances disposant que l'Etat devait évaluer son patrimoine, article resté lettre morte à l'image de l'initiative prise par M. Jean Arthuis en matière de comptabilité patrimoniale. Il a jugé qu'à la différence de ce qui se passait dans le secteur privé, ce qui appartenait à l'Etat n'était pas comptabilisé et ce en vertu d'une tradition séculaire. Faisant enfin état d'un récent rapport de l'Inspection générale des finances, il s'est interrogé sur le coût du recouvrement de l'impôt en France et a déploré qu'il soit le double de celui observé en Espagne et le triple de celui enregistré en Suède ou aux Etats-Unis.

**M. Pierre Joxe** a répondu que l'initiative de M. Jean Arthuis concernant la comptabilité patrimoniale de l'Etat n'était pas restée lettre morte, mais avait permis d'engager d'importantes réflexions. Il a indiqué que la Cour se préoccupait fortement de ce sujet et qu'il était certain que, tôt ou tard, la France devrait adopter un tel système, en dépit des difficultés pratiques de l'exercice. Il a confirmé que le système actuel de recouvrement des impôts était extrêmement coûteux en raison de son caractère dual et du maintien de nombreuses implantations en milieu rural. Il a jugé que l'ensemble du système administratif français restait encore marqué par l'empreinte d'une France à dominante rurale et rappelé que, quel que soit le secteur considéré, les efforts de rationalisation se heurtaient souvent à des pressions politiques. Il a souligné que, si la Cour pouvait effectuer un tel

constat, il ne lui appartenait pas de proposer des solutions relevant de la décision politique, laquelle doit d'ailleurs prendre en compte, au-delà des considérations financières et comptables, des contraintes d'aménagement du territoire.

Il a fait valoir que, si les travaux de la Cour des comptes pouvaient, dans une certaine mesure, être adaptés aux demandes des parlementaires, cette juridiction ne pouvait cependant pas s'abstraire de la règle du contradictoire, qui supposait un travail de longue haleine. Il a rappelé que l'enquête sur la fonction publique avait été engagée il y a près de trois ans et qu'il restait encore une année de travail. Il a toutefois estimé que des éléments ponctuels pouvaient être fournis en liaison avec les travaux parlementaires, comme cela avait été le cas s'agissant de la politique autoroutière ou de la formation professionnelle.

**M. Gérard Saumade** a salué l'action du Premier président de la Cour des comptes en vue d'un raccourcissement des délais d'examen du projet de loi de règlement. Il s'est cependant étonné que les chambres régionales des comptes scrutent attentivement les budgets des collectivités locales, mais ne se penchent guère sur leurs comptes administratifs. Il a déploré que l'Etat ignore les notions de patrimoine et de capital et qu'il ne pratique aucun amortissement. Il a considéré que le résultat de cette lacune avait pu être aisément mesuré lorsque l'entretien des collèges avait été transféré aux départements et que l'état déplorable des locaux avait alors été constaté. Après avoir rappelé qu'il considérait que la dépense publique avait un effet important sur la croissance économique, il s'est élevé contre l'idée selon laquelle notre pays souffrait d'une trop forte implantation des services de l'Etat en zone rurale, jugeant que ces services jouaient un rôle essentiel en matière d'aménagement du territoire.

**M. Daniel Feurtet** a estimé que des progrès devaient encore être accomplis afin que les membres de la Commission disposent plus rapidement des documents nécessaires en vue du règlement définitif des budgets, les délais imposés pour la présentation des comptes administratifs des collectivités territoriales correspondant à ce vers quoi il serait souhaitable de tendre. Il a ensuite douté que la dépense publique fasse l'objet de réels clivages politiques, ceux-ci apparaissant clairement, en revanche, s'agissant des prélèvements obligatoires, et en particulier de leur plus ou moins fort caractère redistributif.

**M. Alain Rodet** a regretté l'insuffisance des contrôles en matière de fonction publique hospitalière, insuffisance dont témoignent les difficultés rencontrées par les élus pour obtenir des chambres régionales des comptes l'examen des conditions d'exercice, souvent désordonnées, de l'activité libérale à l'hôpital.

En réponse, **M. Pierre Joxe** a souligné que la Cour des comptes ne situait pas son action par rapport aux diverses théories de la dépense publique, mais examinait les pratiques de gestion publique au regard de la bonne tenue des comptes, du respect des prescriptions législatives, par exemple en matière de passation des marchés publics ou de recrutement des agents, et du bon emploi de l'argent public.

S'agissant de la répartition territoriale des recettes et perceptions, il a constaté la difficulté d'établir le bilan entre le coût et les avantages de leur dispersion actuelle, en particulier si l'on prend en compte des paramètres comme l'aménagement du territoire ou le conseil aux élus. Il a indiqué qu'en pure logique économique, tout responsable administratif préférerait rassembler ses services et ses moyens, leur dispersion conduisant à des pénuries de fonctionnaires d'encadrement et à une insuffisante utilisation des possibilités de rationalisation offertes par l'outil informatique.

Ayant observé que le nombre des bureaux de recouvrement de l'impôt était dix fois moins élevé aux Etats-Unis qu'en France, il a rappelé que la complexité du système fiscal n'était pas étrangère à cette situation.

Il a convenu que des progrès restaient possibles dans la réduction des délais d'établissement des comptes définitifs, sans même retenir l'exemple de Singapour, où chaque exercice cesse dès le 1<sup>er</sup> janvier à 0 heure et une seconde de l'année suivante.

S'agissant du contrôle de la gestion hospitalière, M. Pierre Joxe a rappelé que le contrôle des hôpitaux, extrêmement complexe, relevait de la compétence des chambres régionales des comptes, qui connaissaient nécessairement, pour les plus petites d'entre elles, des difficultés à spécialiser certains de leurs membres en la matière. Il a reconnu que le niveau des contrôles exercés sur les conditions d'exercice libéral à l'hôpital demeurait très inégal.

Le **Président Augustin Bonrepaux** a remercié le Premier Président de la Cour des comptes pour la célérité croissante avec laquelle la Cour remettait ses rapports sur l'exécution des lois de finances. Il a enfin



salué la contribution qu'il avait apportée à la conception de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission et les efforts qu'il avait déployés pour permettre à celle-ci de disposer du concours précieux de la Cour.

\*  
\*       \*

## II.- EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1997.**

Le présent article récapitule les résultats définitifs d'exécution de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative pour 1997.

**Les opérations à caractère définitif** du budget général et des comptes d'affectation spéciale font apparaître un excédent de charges de 267,25 milliards de francs, au lieu de 282,05 milliards de francs en loi de finances initiale.

**Les opérations à caractère temporaire** dégagent un excédent de 0,34 milliard de francs, alors qu'il était prévu, en loi de finances initiale, un découvert de 2,77 milliards de francs (hors opérations avec le FMI).

Le découvert global du budget de l'Etat s'établit donc ainsi :

– solde général d'exécution : - 267,50 milliards de francs ;

– solde d'exécution hors opérations avec le Fonds monétaire international, qui conditionne le découvert à financer en trésorerie : - 266,91 milliards de francs ;

– solde d'exécution hors opérations avec le FMI et le Fonds de stabilisation des changes (FSC), qui ne fait pas l'objet de prévision en loi de finances : 267,71 milliards de francs, au lieu de 284,82 milliards de francs prévus initialement. La différence

(17,11 milliards de francs) est très inférieure à l'écart constaté en 1995 (47,84 milliards de francs), mais très supérieure à celui enregistré en 1996 (7,61 milliards de francs).

Le découvert s'établit à 3,29% du PIB, contre 3,76% en 1996 et 4,21% en 1995.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article premier sans modification.

\*  
\*       \*

#### *Article 2*

### **Recettes du budget général.**

Le présent article fixe, pour 1997, le montant définitif des recettes brutes<sup>(40)</sup> du budget général à 1.651,81 milliards de francs, en hausse de 2,86% par rapport à 1996. Après déduction des remboursements et dégrèvements, les recettes s'établissent à 1.386,21 milliards de francs, soit une augmentation, par rapport à 1996, de 40,82 milliards de francs (+ 3%). Dans le même temps, le PIB en valeur s'est accru de 3,4%.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

\*  
\*       \*

#### *Article 3*

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

---

<sup>(40)</sup> Les recettes brutes du budget général comprennent, après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales et des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes : les recettes fiscales brutes, les recettes non fiscales (hors fonds de stabilisation des changes), ainsi que les fonds de concours et recettes assimilées.

Le présent article arrête à 1.639,28 milliards de francs le total, pour 1997, des dépenses ordinaires civiles brutes du budget général, en hausse de 1,9%, soit 30,69 milliards de francs, par rapport à 1996.

La ventilation des dépenses par titre montre qu'en 1997, la dynamique de la charge de la dette publique et des dépenses en atténuation de recettes a été nettement moins élevée que les années passées, avec + 2,03% contre + 7,5% en 1996 et + 9,9% en 1995, que la hausse des dépenses de fonctionnement a continué sa décroissance, de même que les dépenses d'intervention qui ont nettement moins progressé qu'en 1996 :

– **titre I<sup>er</sup>** : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes : 515,49 milliards de francs, c'est-à-dire + 10,26 milliards de francs, soit + 2,03% par rapport à 1996, après + 7,5% en 1996, + 9,9% en 1995 et - 0,6% en 1994 ;

– **titre II** : Pouvoirs publics : 4,30 milliards de francs, soit + 0,11 milliard de francs, en hausse de 2,6%, après + 5,9% en 1996, + 3,6% en 1995 et + 1,2% en 1994 ;

– **titre III** : Moyens des services : 634,26 milliards de francs, soit + 14,13 milliards de francs, en hausse de 2,3%, après + 3,4% en 1996 et 1995 et + 3,9% en 1994 ;

– **titre IV** : Interventions publiques : 485,24 milliards de francs, soit + 6,20 milliards de francs, en hausse de 1,3%, après + 3,3% en 1996, + 1,9% en 1995 et + 5,1% en 1994.

Les dépenses ordinaires civiles nettes des remboursements et dégrèvements d'impôt s'établissent à 1.373,69 milliards de francs, soit une progression de + 1,9%, après + 2,5% en 1996, + 4,7% en 1995 et + 4,3% en 1994.

Le présent article propose les modifications suivantes :

– des ouvertures complémentaires de crédits, pour 14,67 milliards de francs, soit 0,89% des dépenses, contre 1,44% en 1996, 1,04% en 1995 et 0,8% en 1994. Sur ce total, l'essentiel porte sur l'ajustement de crédits à caractère évaluatif ;

– des annulations de crédits non consommés, pour 9,48 milliards de francs, soit 0,58% des dépenses effectives

correspondantes, contre 0,56% en 1996, 0,84% en 1995 et 1,22% en 1994.

Au total, les crédits consacrés aux dépenses ordinaires civiles sont majorés de 5,20 milliards de francs, soit 0,32% des dépenses effectives.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 4*

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

Le présent article propose d'arrêter le montant définitif des dépenses civiles en capital, pour 1997, à 99,50 milliards de francs, en baisse de 9,05 milliards de francs, soit - 8,33%, par rapport à 1996. Cette évolution, inverse à celle de 1996, résulte à la fois d'une très forte réduction des investissements réalisés par l'Etat (- 3,58 milliards de francs, soit - 12,36%) et d'une diminution notable des subventions d'investissement (- 5,48 milliards de francs, soit - 6,88%).

On constate, comme chaque année, en raison des reports, que les dépenses constatées sont supérieures aux crédits initiaux (71,94 milliards de francs), mais inférieures aux crédits ouverts (130,83 milliards de francs). Le taux de consommation des crédits ouverts est encore en diminution, même si cette évolution intervient à un rythme moindre qu'antérieurement : il s'est élevé à 76,1% contre 76,5% en 1996, 80,1% en 1995 et 81,7% en 1994.

Aucune ouverture de crédits complémentaires n'est proposée. En revanche, on observe quelques annulations de crédits non consommés, à concurrence de 2,18 millions de francs dont l'essentiel, pour 1,98 million de francs, s'explique par la suppression d'un chapitre non doté depuis deux ans, mais sur lequel un reliquat subsistait, dans le cadre de la loi de finances pour 1998, sur les crédits de l'industrie (chapitre 66-90 - Formation professionnelle - Application de la loi du 16 juillet 1971 - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : III.- Industrie).

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 5*

**Dépenses ordinaires militaires du budget général.**

Selon cet article, le montant définitif des dépenses ordinaires du titre III du budget de la Défense (Moyens des armes et services) serait fixé à 106,26 milliards de francs, en baisse de 0,99% par rapport à l'année précédente (après des hausses de + 2,1% en 1996, + 1,4% en 1995, + 3,3% en 1994 et + 4,6% en 1993).

Les dépenses effectives sont proches du total net des crédits ouverts (108,20 milliards de francs), mais très inférieures aux crédits initiaux (154,64 milliards de francs), compte tenu de l'importance des transferts et répartitions (52,31 milliards de francs).

Les ouvertures de crédits complémentaires sont modestes (8 millions de francs). Les annulations de crédits non consommés s'élèvent à 1.046 millions de francs. Elles concernent les crédits de fonctionnement du titre III.

S'agissant des crédits de matériel, une partie des annulations demandées constitue le complément des réajustements des dotations initiales des chapitres correspondants opérés en loi de finances initiale pour 1998 et en loi de finances initiale pour 1999, afin de tenir compte des fonds de concours dont l'importance a fini par engendrer des excédents structurels sur les chapitres concernés.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 6*

**Dépenses militaires en capital du budget général.**

Le présent article arrête à 75,993 milliards de francs, pour 1997, le montant définitif des dépenses militaires en capital (équipement et subventions d'investissement) du budget général. Ce montant est en diminution de 2,6% par rapport aux dépenses de 1996 (77,998 milliards de francs).

Cette évolution renoue avec la tendance observée depuis plusieurs années et vis-à-vis de laquelle l'augmentation de 2,6% en 1996 avait tranché. Il faut, en outre, rappeler que la diminution des dépenses en capital des services militaires avait été exceptionnellement forte en 1995 (- 15,5%).

Les demandes d'ajustement ne portent que sur des centimes.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 7*

**Résultats du budget général de 1997.**

Le présent article propose d'arrêter à 269,22 milliards de francs l'excédent des dépenses figurant aux articles 3 à 6 sur les recettes retracées à l'article 2, contre 296,65 milliards de francs en 1996, 304 milliards de francs en 1995 et 275,53 milliards de francs en 1994. La prévision initiale tablait sur un déficit supérieur, d'un montant de 285,52 milliards de francs.

Contrairement à 1996 et à 1995, la progression des dépenses (+ 89,67 milliards de francs) a été inférieure à celle des recettes (+ 105,97 milliards de francs) de la loi de finances initiale à la loi de règlement.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

\*  
\*       \*

### *Article 8*

#### **Résultats des budgets annexes.**

Le présent article propose d'arrêter à 101,295 milliards de francs les dépenses et les recettes des budgets annexes en 1997, soit un montant proche de celui constaté en 1996 (100,467 milliards de francs).

Avec une progression de 0,82%, cette évolution renoue, certes modérément, avec la croissance (+3,7% en 1995), après une année de stagnation en 1996.

Ainsi que l'indique le tableau suivant, les budgets annexes se répartissent en deux catégories, pour l'exercice 1997.

Trois d'entre eux connaissent une progression de leurs recettes et dépenses : les Journaux officiels ; les Monnaies et médailles ; le BAPSA. Les trois autres font apparaître une réduction de leurs recettes et dépenses, allant de 0,9% pour l'aviation civile à 8,7% pour l'Ordre de la Libération.

#### **OPÉRATIONS DÉFINITIVES DES BUDGETS ANNEXES**

*(en millions de francs)*

	1996	1997			Variation des opérations définitives 1997 / 1996
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
Budgets annexes					



Journaux Officiels .....	921, 5	906, 0	1.17 4,4	1.01 7,9	+ 10 ,4%
Légion d'Honneur .....	132, 2	119, 9	150, 4	122, 3	- 7,5 %
Ordre de la Libération.....	4,6	4,2	4,2	4,2	- 8,7 %
Monnaies et médailles.....	664, 0	863, 7	1.22 1,0	805, 5	+ 21 ,3%
Aviation civile.....	7.93 0,0	7.99 6,5	8.21 9,6	7.85 7,0	- 0,9 %
Prestations sociales agricoles...	90.8 14,4	91.3 76,0	91.3 76,0	91.4 88,6	+ 0, 7%
<b>Total .....</b>	<b>100.</b> <b>466,</b> <b>7</b>	<b>101.</b> <b>266,</b> <b>4</b>	<b>102.</b> <b>145,</b> <b>6</b>	<b>101.</b> <b>295,</b> <b>5</b>	<b>+ 0,</b> <b>8%</b>

*Etabli d'après le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997.*

En ce qui concerne les Monnaies et médailles, la forte augmentation des recettes et des dépenses résulte de l'augmentation du programme de frappe des monnaies, de 739 millions de pièces en 1996 à 1.500 millions en 1997, l'objectif ayant été de constituer un stock de monnaies françaises de 1,3 milliard de pièces, pour permettre d'utiliser les capacités de l'usine de Pessac pour la frappe des euros à partir de 1998.

Globalement, ces variations se compensent, ce qui se traduit par une très légère augmentation des résultats constatés par rapport à ceux de l'année précédente.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

\*  
\*        \*

*Article 9*

**Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1998.**

- L'arrêt des résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1998 figure au paragraphe I du présent article, qui totalise, pour chaque catégorie de comptes, les recettes et dépenses de l'exercice 1997. Il mentionne par ailleurs les ouvertures et annulations de crédits demandées dans le présent projet.

En 1997, les opérations des comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 539,19 milliards de francs en dépenses et 541,96 milliards de francs en recettes. La progression des dépenses s'élève à 13,3% et celle des recettes à 13,94%.

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées sont plus fortes qu'en 1996. Elles s'établissent à 43,11 milliards de francs, contre 24,49 milliards de francs l'année précédente. Pour l'essentiel, les ouvertures concernent le compte n° 903-53 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », pour un montant cumulé de 41,611 milliards de francs. Trois organismes en ont bénéficié : le fonds de soutien des rentes (FSR), pour un montant cumulé de 36,56 milliards de francs, le fonds de stabilisation des changes (FSC), pour un montant de 50 millions de francs et Réseau ferré de France (RFF), à raison de 5 milliards de francs. La totalité de ces avances avait été remboursée avant la fin de l'exercice.

On observe qu'après la fin de l'année 1996, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) n'a plus recours aux avances de l'Etat sur le compte d'avances n° 903-58, ce qui réduit l'importance des sommes susceptibles d'être enregistrées, la reprise des dettes des organismes de sécurité sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), décidée en 1996, et le relèvement important des plafonds prévus par les accords entre l'ACOSS et la Caisse des dépôts et consignations en 1996 et 1997 ayant rendu de telles avances inutiles.

- Le paragraphe II du présent article arrête les soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux, regroupés par catégories de comptes, pour l'exercice 1997.

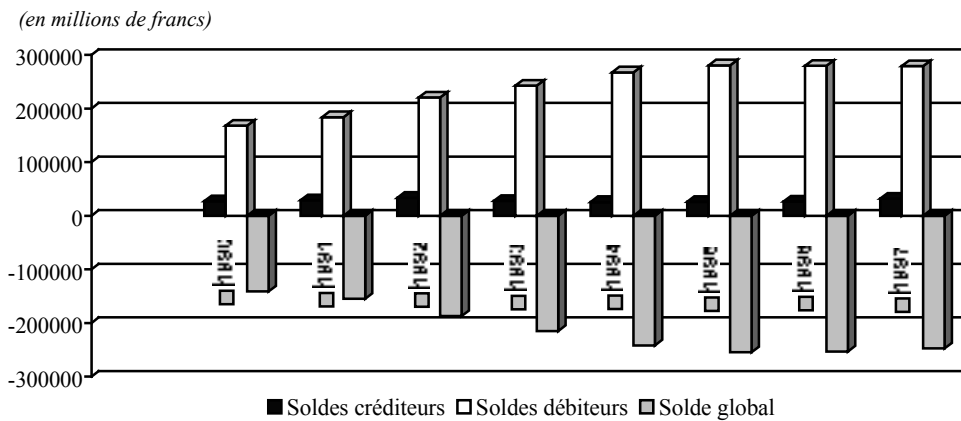
Les soldes cumulés, à la date du 31 décembre 1997, des comptes dont les opérations se poursuivent en 1998 sont arrêtés à 279,19 milliards de francs pour les soldes débiteurs (279,89 milliards de francs en 1996) et à 31,81 milliards de francs pour les soldes créditeurs (26,65 milliards de francs en 1996).

Comme en 1996, et pour la deuxième fois depuis 1990, le solde global, négatif, diminue. L'ampleur de cette évolution (+5,868 milliards de francs) est notable. La tendance à la dégradation des soldes d'exécution des comptes spéciaux du trésor a donc été enrayée.

### SOLDES DES OPÉRATIONS DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Soldes créditeurs.....	27.1	28.9	33.5	27.7	25.7	25.8	26.6	31.8
Soldes débiteurs.....	168.1	183.8	220.7	242.7	267.4	280.6	279.8	279.1
Solde global.....	-141.0	-154.8	-187.2	-214.9	-241.6	-254.8	-253.2	-247.3
Variation annuelle du solde global	3.3	-13.8	-32.3	-27.6	-26.7	-13.1	1.5	5.8



- Le paragraphe III du présent article prévoit le report des soldes arrêtés au II à la gestion suivante, conformément à l'article 24 de l'ordonnance organique, à deux exceptions près, figurant aux paragraphes I et II de l'article 13 ci-après et faisant l'objet d'un transport aux découverts du Trésor :

– le transport traditionnel du solde du compte de pertes et bénéfiques de change, créditeur de 815,35 millions de francs (paragraphe II de l'article 13 du présent projet de loi) ;

– les remises de dettes dans le cadre de l'aide aux pays en voie de développement, pour un montant de 996,42 millions de francs (paragraphe I de l'article 13 du présent projet de loi).

Le rapport de la Cour des comptes et l'annexe VI à l'exposé des motifs du présent projet précisent l'effet des cinq dispositifs concernés, s'agissant de l'extinction des remises de dettes aux pays les moins avancés.

- Un montant de 5,31 millions de francs est inscrit au titre des remises en principal de prêts inscrits à des comptes spéciaux du Trésor, dans le cadre de l'application de la **résolution 165 S9 du conseil du commerce et du développement de la CNUCED**, dont l'application a été initialement prévue par l'article 16 de la loi de règlement pour 1978. Les pays concernés dès l'origine par le dispositif sont les suivants : Bénin, Burundi, Comores, Centrafrique, Guinée, Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad et Bangladesh. Des extensions ont été prévues au profit du Togo, de Djibouti, de la Mauritanie, de Kiribati et Tuvalu. La République démocratique du Laos en bénéficie également depuis la loi de règlement du budget de 1989. En outre, une remise des dettes contractées par la Guinée-Bissau est prise en compte. L'inscription est relative à la part en capital des annuités de prêts consentis par la Caisse centrale de développement économique sur ses fonds propres ou pour le compte de l'Etat, ainsi que des prêts consentis par Natexis (le Crédit national antérieurement) pour le compte du Trésor.

La remise en principal s'élève, au titre de 1997, à 5,31 millions de francs, dont 0,25 million de francs au titre du compte n° 903-05 « *Prêts du FDES* » (Prêts du Trésor gérés par la Caisse française de développement pour les Comores) et 5,06 millions de francs sur le compte n° 903-07 « *Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement* », dont 3,6 millions de francs pour des prêts du Trésor au Bangladesh par l'intermédiaire de Natexis Banque.

Au principal s'ajoute une remise de 1,47 million de francs d'intérêts.

La Cour des comptes indique que le montant cumulé des remises de dettes opérées depuis 1980 s'élève ainsi à 907,02 millions

de francs, dont 655,95 milliards de francs en capital et 251,07 millions de francs en intérêts. Il est inférieur au plafond autorisé, fixé à 916 millions de francs par l'article 14 de la loi de règlement du budget de 1986 <sup>(41)</sup>.

- Au titre de l'application du **dispositif dit « de Toronto »**, prévu pour la première fois par l'article 40 de la loi de finances pour 1988, ce sont 157,29 millions de francs qui sont annulés.

Les pays concernés par le dispositif sont principalement les pays d'Afrique subsaharienne. Les décisions prises au sommet de Toronto en juin 1988 ont été complétées par les accords dits « termes de Londres » et « termes de Naples ».

Ces allègements de dettes correspondent, pour l'intégralité du montant précité (soit de 159,29 millions de francs), à une remise en capital sur le compte de prêts n° 903-17 « *Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France* ».

Au total, l'opération représente 449 millions de francs.

Elle bénéficie, pour l'essentiel, à la Côte d'Ivoire, pour 67,14 millions de francs, et au Congo, pour 61 millions de francs.

- **Le dispositif de remises de dettes dit « de Dakar I »** a été initialement prévu au sommet de Dakar, en mai 1989, pour alléger la totalité des créances d'aide publique au développement détenues par la France sur les trente-cinq Etats les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne (article 125-I de la loi de finances pour 1990). Il a été étendu aux « pays les moins avancés » (PMA) non africains (article 68-I de la loi de finances rectificative pour 1990), lors de la Conférence de Paris de 1990, portant ainsi à quarante-deux le nombre des Etats relevant de ce dispositif d'allègement général.

Les remises de dettes accordées au titre de ces dispositifs s'élèvent, en 1997, à 184,11 millions de francs en principal (dont 126,46 millions de francs pour le compte n° 903-07 et 57,64 millions de francs pour le compte n° 903-17). Les intérêts correspondants annulés atteignent 108,33 millions de francs.

---

<sup>(41)</sup> A ce plafond, il faut ajouter un encours de 4 millions de francs correspondant à la remise des dettes contractées par la Guinée Bissau, en application de l'article 14 de la loi de règlement du budget de 1987.

Pour les remises en principal, le premier bénéficiaire est le Kenya avec 36,39 millions de francs.

Les remises de dettes consenties dans le cadre des accords de « **Dakar II** », lors du sommet de Dakar de janvier 1994, afin d'apporter un soutien aux efforts d'ajustement des pays africains de la zone franc, à la suite de la modification de la parité des francs CFA et comorien (article 51 de la loi de finances rectificative pour 1994), en faveur des pays membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine, des pays membres de la banque des Etats de l'Afrique centrale et de la République fédérale islamique des Comores, s'élèvent à 396,28 millions de francs en principal. Elles résultent pour l'essentiel d'une remise, en principal, de 240,28 millions de francs consentie à la Côte d'Ivoire et de 138,01 millions de francs en faveur du Cameroun.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

\*  
\*       \*

#### *Article 10*

### **Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1997.**

Cet article vise à arrêter les résultats de quatre comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au 31 décembre 1997 :

– le compte d'affectation spéciale n° 902–18 « *Fonds pour la participation des pays en développement aux ressources des grands fonds marins* », qui n'a enregistré aucune opération depuis sa création par l'article 65 de la loi de finances pour 1982 et a été clos, au 31 décembre 1997, par l'article 60 de la loi de finances pour 1998 ;

– le compte d'affectation spéciale n° 902–28 « *Fonds pour l'accession à la propriété* », créé par l'article 17 de la première loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95–885 du 4 août 1995), clos au 31 décembre 1997, en application de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 1998. Le solde créditeur de ce compte, d'un

montant de 12,56 millions de francs, est transporté en atténuation des découverts du Trésor (article 13, paragraphe II, du présent projet de loi) ;

– le compte d’affectation spéciale n° 902–29 « *Fonds pour le logement des personnes en difficulté* », créé par l’article 63 de la loi de finances pour 1997, clos au 31 décembre 1997, en application de l’article 57 de la loi de finances initiale pour 1998. Le solde créditeur de ce compte, d’un montant de 6,87 millions de francs, est également transporté en atténuation des découverts du Trésor (article 13, paragraphe II, du présent projet de loi) ;

– le compte de règlement avec les gouvernements étrangers n° 905–11 « *Opérations de liquidation de l’ancien secteur français de Berlin* », créé par l’article 18 de la deuxième loi de finances rectificative pour 1975 (n° 75–1242 du 27 décembre 1975), clos au 31 décembre 1997 en application du paragraphe II de l’article 70 de la loi de finances pour 1991, modifié par l’article 73 de la loi de finances pour 1997. Le solde créditeur de ce compte, d’un montant de 3,13 millions de francs, est transporté en atténuation des découverts du Trésor (article 13, paragraphe II du présent projet de loi).

Le résultat de ces comptes spéciaux clos au 31 décembre 1997, pour un montant de 22,565 millions de francs, est mentionné au paragraphe II de l’article 13 du présent projet de loi.

La suppression des deux comptes d’affectation spéciale relatifs au logement correspond à une refonte des instruments budgétaires de l’aide au logement dans le cadre des lois de finances pour 1997 et pour 1998. Le reliquat du compte n° 902-28 a été repris par le compte n° 902-30 « *Fonds pour le financement de l’accession à la propriété* » créé pour retracer l’attribution des prêts au taux 0%.

Les difficultés de financement du compte d’affectation spéciale n° 902-29 ont conduit à une rebudgétisation des moyens correspondants, s’agissant de la contribution de l’Etat aux fonds de solidarité pour le logement et au fonds national d’aide au logement temporaire des personnes défavorisées.

\*

\*            \*



La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

\*

\*       \*

*Article 11*

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

L'article 35 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances prévoit que le projet annuel de loi de règlement établit le compte de résultats de l'exercice, qui comprend le déficit ou l'excédent du budget général, les profits et pertes des comptes spéciaux du Trésor et les profits et pertes éventuels des opérations de trésorerie.

Le présent article concerne, au sein de ce troisième volet, les opérations relatives à la dette publique (emprunts émis et engagements contractés par l'Etat), tandis que le paragraphe III de l'article 9 porte, comme on l'a vu, sur les pertes enregistrées sur 1997 et résultant de divers dispositifs d'abandon de créances.

En 1997, 2,53 milliards de francs de pertes totales ont été enregistrés au titre des opérations de trésorerie, soit une augmentation sensible en comparaison de la somme de 1,99 milliard de francs constatée en 1996, mais en forte diminution par rapport aux 19,22 milliards de francs de 1995 et, plus encore, au regard des 156,55 milliards de francs de 1994. Ce dernier montant était, il est vrai, exceptionnel et résultait largement de la reprise de 110 milliards de francs de dettes de l'ACOSS.

**ÉVOLUTION DES PERTES ET PROFITS SUR EMPRUNTS  
ET ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT**

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dépenses.....	21.240	7.076	17.312	32.954	160.79	20.684	12.990	16.830
Recettes.....	205,3	3.788	2.789	14.916	4.238	5.465	11.000	14.303
Solde <sup>(a)</sup> .....	- 21.034	- 3.287	- 15.122	- 18.038	-156.55	- 15.219	- 1.989	2.527

(a) Pertes : signe « - » ; profits : « + ».

• Les annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor ont représenté 7,95 milliards de francs, dont 4,83 milliards de francs au titre du remboursement des créances de TVA des entreprises et

2,88 milliards de francs pour le remboursement d'emprunts d'organismes divers, pris en charge par l'Etat.

Ces remboursements d'origine extérieure mis à la charge du Trésor sont répartis de la manière suivante :

– 1,38 milliard de francs pour le Fonds d'intervention sidérurgique (FIS) ;

– 708 millions de francs pour le Fonds spécial des grands travaux (FSGT) ;

– 789 millions de francs pour la Société de développement des véhicules automobiles (SODEVA), filiale de Renault.

Les pertes de change représentent 1,68 milliard de francs. Il s'agit des conséquences de la reprise de la dette du FSGT, émise pour partie en devises étrangères.

Les charges financières (dotations aux amortissements - charges financières) s'élèvent à 2,39 milliards de francs et résultent essentiellement des amortissements de primes d'émission des obligations (2,37 milliards de francs).

On observe cette année, en recettes, une somme de 5,43 milliards de francs représentant le résultat des opérations de bons du Trésor à intérêt annuel (BTAN) réalisées par la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP). Il s'agit du résultat de la seule opération réalisée par cet établissement public entre 1990 et 1997 : la prise en charge, au 12 novembre 1996, à l'échéance, de l'amortissement de titres BTAN 8,50%, à hauteur de 5,43 milliards de francs, décidée par le conseil d'administration du 28 juin 1996. Les fonds correspondants ont été mis à la disposition de l'Etat le 28 février 1997. Cette opération a été enregistrée dans la comptabilité de la CADEP sur l'exercice 1996, cet établissement public disposant d'une comptabilité en droits constatés. S'agissant de l'Etat, elle a été prise en compte dans le cadre de l'année 1997, comme il se doit pour une opération de trésorerie.

Les autres pertes sur emprunts et engagements s'élèvent à 1,96 milliard de francs. Elles sont compensées par les profits sur adjudications d'obligations assimilables du Trésor (OAT) et de bons du Trésor à intérêt annuel (BTAN), profits qui atteignent 8,9 milliards de francs.



***PERTES ET PROFITS DIVERS SUR EMPRUNTS ET  
ENGAGEMENTS***

Pour l'année 1997, ces pertes et profits résultent :

- des écarts de taux constatés lors de l'adjudication de titres à moyen et long terme (OAT-BTAN), entre le taux nominal et le taux du marché ;
- des différences enregistrées à l'amortissement d'OAT ou de BTAN (lors d'opérations d'échanges et de rachat par exemple) ;
- des opérations diverses : en 1997 le profit concerne des titres prescrits de la Caisse autonome de reconstruction des équipements civils (CAREC) qui, ne devant plus être remboursés, ont généré un profit de trésorerie pour l'Etat

La perte diverse de 740 millions de francs correspond à une reprise de la dette de la Caisse française de matières premières.

En application de l'article 51 de la loi de finances rectificative n° 96-1182 du 30 décembre 1996, les biens, droits et obligations de la Caisse française des matières premières (CFMP) ont été dévolus à l'Etat à compter du 1er janvier 1997. La Caisse française des matières premières a été dissoute à cette date.

Le 31 décembre 1996, la Caisse des dépôts et consignations a accordé à la CFMP un prêt à court terme de 740 millions de francs pour lui permettre de se libérer de sa dette avant sa dissolution.

Le 2 janvier 1997, en qualité de substitut de la CFMP, l'Etat a remboursé la totalité de ce prêt à la Caisse des dépôts et consignations.

*Source : Direction générale de la comptabilité publique.*

Le solde net des pertes de trésorerie, soit 2,53 milliards de francs, est transporté au compte permanent des découverts du Trésor (paragraphe I de l'article 13).

\*  
\*     \*

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

\*  
\*     \*

*Article 12*

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

Le présent article propose de reconnaître d'utilité publique deux séries de dépenses relevant de la gestion de fait.

On rappellera que, conformément à une définition classique, 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.

***I.— La gestion de fait***

*A.— Les règles de la comptabilité publique*

Les règles de la comptabilité publique sont fondées sur le respect de trois principes :

– la nécessité d'une **autorisation préalable** aux opérations de recettes et de dépenses publiques ;

S'agissant des dépenses et des recettes de l'Etat, cette autorisation préalable est donnée par le Parlement, lors du vote de la loi de finances initiale. En ce qui concerne les seules dépenses, les opérations ne peuvent ainsi être effectuées qu'après avoir été autorisée par le corps délibérant (le Parlement, dans le cadre de la loi de finances de l'année, pour les dépenses de l'Etat) et dans les limites posées par les autorisations budgétaires.

– le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables<sup>(42)</sup> ;

---

<sup>(42)</sup> Conformément à l'article 5 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les ordonnateurs constatent les créances des organismes publics, en arrêtent le montant et en ordonnent le recouvrement, et créent ou constatent les dettes de ces organismes, en arrêtent le montant et en ordonnent le paiement. Conformément à l'article 11 de ce même décret, les comptables publics exercent les fonctions suivantes : la prise en charge des ordres de recettes des ordonnateurs et le recouvrement et la perception des recettes publiques ; le paiement des dépenses publiques, en application des ordres des émis par les ordonnateurs, des titres des créanciers ou en paiement d'office ; l'exécution des

Ce principe implique le contrôle des comptables sur les actes des ordonnateurs. Il s'agit d'un contrôle de régularité formelle qui comprend plusieurs opérations, notamment l'obligation de vérifier l'autorisation de percevoir les recettes et, en dépenses, la vérification de l'habilitation de l'ordonnateur, de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'intervention des contrôles antérieurs, ainsi que de la justification de l'existence des dettes de l'administration.

– le principe de la reddition des comptes d'exécution des opérations financières, selon lequel les ordonnateurs rendent compte de leur administration aux corps délibérants, c'est à dire au Parlement s'agissant de l'Etat, et les comptables au juge des comptes.

Lorsqu'elle est conforme aux règles qui découlent de ces principes, la gestion est régulière.

A l'opposé, la gestion de fait consiste soit dans la confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable, de la part des ordonnateurs, pour s'affranchir notamment du contrôle des comptables et, ainsi, du respect des autorisations budgétaires, comme de l'obligation de rendre compte, soit, d'une manière plus générale, dans le fait d'usurper les fonctions de comptable de droit.

Ceux qui se rendent responsables d'une gestion de fait sont qualifiés de comptables de fait. En outre, les tiers peuvent engager leur responsabilité dans une gestion de fait sans détenir ou recevoir les fonds. Dans ce cas, ils peuvent être déclarés solidairement comptables de fait.

On observera qu'une gestion de fait ne constitue pas nécessairement une gestion occulte.

La gestion occulte n'est en effet caractérisée que lorsque les agissements irréguliers des comptables de fait sont accompagnés de simulations ou de dissimulations.

*B. – La reddition de leurs comptes à la Cour de comptes  
par les comptables de fait*

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

De manière plus précise, aux termes de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous son contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doit, sans préjudice de poursuites devant la juridiction pénale, rendre compte au juge des comptes de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Les mêmes principes s'appliquent aux personnes qui reçoivent ou manient directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et à celles qui, sans avoir la qualité de comptable public, procèdent à des opérations portant sur les fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Amenée à se promener sur de tels agissements, la Cour des comptes procède à plusieurs opérations successives, dans le cadre d'une procédure qui est essentiellement écrite, organisée conformément au principe du double arrêt ou jugement, qui permet de concilier l'absence des parties à l'audience avec le principe du contradictoire.

- En premier lieu, la Cour formule un arrêt provisoire permettant de notifier aux comptables de fait les charges relevées contre eux et leur enjoint de se justifier. Ainsi, cet arrêt provisoire :

- déclare une ou plusieurs personnes, physiques ou morales, comptables de fait ; en application d'une jurisprudence constante, lorsqu'une même gestion de fait implique plusieurs coauteurs, ceux-ci sont déclarés solidairement tenus des obligations et responsabilités qui en résultent ;

– énonce les opérations constitutives de la gestion de fait, sans en fixer, en principe, le montant, sauf de manière purement indicative, afin de ne pas préjuger du règlement du compte ;

– impartit à toute personne déclarée comptable de fait un délai pour discuter la qualification, ou, à défaut, pour rendre le compte de sa gestion et remettre les fonds ou valeurs qu’il détiendrait encore entre les mains du comptable de droit compétent ; ce délai est en pratique de deux mois.

Une fois que l’arrêt déclaratif provisoire est notifié, celui qui est présumé le comptable de fait est tenu de répondre dans le délai qui lui est impartit. Il peut demander à compléter ses observations écrites par des observations orales présentées à l’audience, en vue de l’arrêt définitif.

- En deuxième lieu, la Cour rend un arrêt définitif qui statue sur la valeur des justifications produites et, en conséquence, confirme ou infirme la décision provisoire, ou rectifie ses premières conclusions. L’arrêt définitif a l’autorité de la chose jugée.

Dans cette situation, la Cour « alloue » le montant des dépenses en cause, puis arrête provisoirement la ligne de compte.

### *C.– Le sens du vote du Parlement et de la reconnaissance d’utilité publique sollicitée*

La Cour des comptes a souhaité disposer d’une procédure permettant d’apurer et de régulariser rétroactivement les gestions de fait, et a ainsi pris l’habitude d’inclure dans l’arrêt définitif une injonction aux comptables de fait de produire une décision du Parlement statuant sur l’utilité publique des dépenses en cause.

Cette reconnaissance ne règle pas le problème de la régularisation comptable, qui n’est pas du ressort du Parlement, mais du juge des comptes, c’est-à-dire de la Cour des comptes.

L’acte demandé au Parlement tend à reconnaître rétroactivement l’utilité publique des dépenses que les comptables de fait prétendent avoir effectuées dans l’intérêt de l’Etat. Il vaut, pour



les ressources, autorisation d'encaisser des recettes, *a posteriori*, ainsi que, pour les charges, ouverture rétroactive de crédits.

Ainsi pourvue d'un fondement juridique équivalent à un budget propre, la gestion de fait peut alors faire l'objet de la régularisation comptable.

Survenant après l'exécution des dépenses, la reconnaissance d'utilité publique constitue également une approbation de ces dépenses.

Afin d'éviter tout risque de conflit, la vérification de la Cour précède ainsi l'examen du Parlement, lequel statue sur l'utilité publique des dépenses que la Cour a provisoirement allouées.

D'un point de vue formel, la reconnaissance d'utilité publique des dépenses de gestion de fait des deniers de l'Etat est accordée, comme toute autre autorisation budgétaire, par le Parlement, à l'initiative du Gouvernement, dans le cadre d'une loi de règlement, laquelle présente le caractère d'une loi de finances conformément à l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Par ailleurs, on rappellera qu'à défaut d'autorisation, la perception d'impôts, de droits et taxes fiscales et parafiscales dans une gestion de fait constituerait une exaction, dont les auteurs répondraient non aux organismes publics mais aux parties lésées. Quant aux dépenses, à défaut de reconnaissance d'utilité publique, elles ne peuvent être que rejetées par le juge des comptes, c'est-à-dire par la Cour des comptes, comme des dépenses payées sans autorisation préalable ou sans crédits et restent à la charge personnelle des comptables de fait conformément aux principes de la responsabilité personnelle pécuniaire des comptables publics.

## ***II.- Les deux cas d'espèce soumis au Parlement***

### *A.- « L'Association Nord-Pas-de-Calais-Développement »*

**La première espèce porte sur le paiement de la rémunération du chef de cabinet d'un ministre par le biais de « l'Association Nord-Pas-de-Calais-Développement ».**

L'Association Nord-Pas-de-Calais-Développement est une association régie par la loi de 1901, non assujettie aux règles de la comptabilité publique. Elle est financée, notamment, par des subventions de l'Etat en provenance du ministère de l'aménagement du territoire par l'intermédiaire de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), service de l'Etat. On rappellera que les subventions versées au titre de l'aménagement du territoire, sur le budget de la DATAR, sont imputées sur le chapitre 44-01 « *Subventions diverses* » du budget de l'aménagement du territoire.

Cette association a bénéficié, pour 1991 et pour 1992, d'une majoration des crédits d'intervention du ministère par le jeu de deux conventions de subventions :

– la première, pour l'année 1991 (n° 36-92), comprenant notamment, pour 300.000 francs, dans le cadre d'un contrat d'assistance de haut niveau, la couverture des dépenses liées à la mission de M. Christophe Donon ;

– la seconde, pour l'année 1992 (convention n° 48-92), pour les mêmes motifs, à hauteur de 700.000 francs.

En réalité, M. Christophe Donon a exercé les fonctions de chef de cabinet de M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, pendant le deuxième semestre 1991 et le premier trimestre 1992, puis les mêmes fonctions auprès de M. Michel Delebarre également, ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, à compter du 3 avril 1992.

Il a été rémunéré par le biais des majorations de subvention précitées du 1<sup>er</sup> juillet 1991 au 2 avril 1992, puis du 3 avril au 30 juin 1992.

Les fonds, ayant servi à régler des dépenses étrangères à l'objet de l'association, auraient dû, par leur nature, être assignés sur la caisse d'un comptable public, le payeur général du Trésor, comptable public compétent. Les mécanismes de la comptabilité publique ont ainsi été méconnus.

On constate donc une gestion de fait, constituée d'une extraction irrégulière de fonds par le biais d'une subvention fictive à

un organisme privé, fonds dont l'ordonnateur a en réalité gardé la disposition pour rémunérer l'un de ses collaborateurs. Il y a même organisation d'une « caisse occulte » et, ainsi, « gestion occulte », selon les termes retenus par la Cour des comptes.

Par deux arrêts, l'un provisoire en date du 6 décembre 1995, l'autre définitif en date du 21 mai 1997, la Cour a déclaré conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de l'Etat, les personnes ayant décidé les majorations de subventions et celles ayant participé au financement des dépenses mentionnées, à savoir le ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, M. Michel Delebarre, pour avoir donné l'ordre écrit de versement à M. Donon d'une rémunération par l'association et de son financement par les crédits susvisés, le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, M. Jean-Pierre Duport, qui a couvert de son autorité et confirmé le paiement de la rémunération de M. Donon, dont il ne pouvait ignorer la qualité, à l'époque des faits, de chef de cabinet du ministre, ainsi que l'Association Nord-Pas-de-Calais-Développement.

S'agissant de cette dernière, on rappellera en effet que les associations et, d'une manière générale, les personnes morales, qui ont participé au maniement sans habilitation des deniers publics en sont comptables de fait, soit seules, si leurs représentants n'ont pas excédé leurs fonctions, soit conjointement avec ceux-ci, si le cadre de ces fonctions n'a pas été respecté.

La ligne de compte a été fixée par la Cour à 676.628,40 francs pour les dépenses et pour les recettes.

Si la somme mentionnée dans l'arrêt provisoire a été égale au montant total des subventions versées à l'Association, dans le cadre des deux conventions précitées, soit 1 million de francs (à raison de 300.000 francs pour la première année et 700.000 francs pour la seconde), la Cour a considéré dans son arrêt définitif qu'il convenait de ne retenir dans les dépenses de la gestion de fait que les seuls salaires et les charges relatives à l'emploi de M. Christophe Donon, soit 676.628,40 francs, le solde, d'un montant de 323.371,60 francs, ayant conservé un caractère de subvention régulière.

La somme versée par l'association à M. Donon dans le cadre du contrat d'assistance de haut niveau s'élève à 436.565 francs,

à quoi s'ajoutent pour l'association des cotisations sociales et des taxes. Ainsi que cela a déjà été précisé ci-dessus, cette rémunération a été accordée sur une période allant du 1<sup>er</sup> juillet 1991 au 2 avril 1992 et du 3 avril 1992 au 30 juin 1992, soit 12 mois.

Cette somme de 676.628,40 francs aurait représenté la rémunération principale de M. Donon. Votre Rapporteur général n'a pas eu, en effet, connaissance du versement d'une autre rémunération publique.

Conformément aux principes décrits ci-dessus, la Cour a enjoint aux gestionnaires de fait de produire une décision du Parlement statuant sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait.

L'utilité publique de ces dépenses ne fait pas de doute, puisque celles-ci ont eu pour but de subvenir au fonctionnement du ministère en charge de l'aménagement du territoire.

L'adoption du paragraphe I de l'article 12 du présent projet de loi de règlement permettrait ainsi à la Cour des comptes d'allouer définitivement la gestion de fait, ce qui rendrait possible la décharge, puis le quitus, des deux personnes physiques et de la personne morale déclarées comptables de fait, sous réserve de l'amende éventuelle.

On observera que, selon les éléments communiqués à votre Rapporteur général, aucune instance répressive n'a été engagée, ni sur le plan pénal, ni sur le plan disciplinaire, dans le cadre de cette gestion de fait, ce cas n'exigeant pas de telles sanctions, et que la Cour n'a pas jugé nécessaire, pour l'instant, d'infliger l'amende pour gestion de fait prévue à l'article L. 131-11 du code des juridictions financières.

*B. – « L'Ecole nationale supérieure des techniques avancées »*

**Le deuxième cas concerne la gestion de fait constatée dans le cadre de « l'Ecole nationale supérieure des techniques avancées » (ENSTA).**

L'enquête de la Cour a montré que M. Pierre Jampy, directeur de l'ENSTA, service extérieur du ministère de la Défense

jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1994, et établissement public national à compter de cette date, conformément à un décret du 30 septembre 1994, a ouvert, le 11 juillet 1994, sous sa signature, un compte bancaire intitulé « *ENSTA-Direction* », auprès d'une agence de la Société générale.

Entre juillet 1991 et le 13 décembre 1994, date de clôture du compte, ce compte a été crédité d'un total de recettes de 2.288.643,47 francs et débité du paiement de dépenses à concurrence d'une somme égale à 1.925.929,09.

Les recettes provenaient de trois sources :

– des versements effectués par la *Société des amis de l'Ecole nationale supérieure de l'aéronautique et de l'espace (ENSAé) et de l'ENSTA*, par EDF-GDF, et, occasionnellement, par des professeurs de l'école ;

– des droits complémentaires de scolarité établis sur le fondement de notes émanant l'une, datée du 11 septembre 1991, de la Délégation générale pour l'armement (DGA), les deux autres, datées des 11 juin et 4 septembre 1992, du directeur de l'école ;

– du remboursement d'avances consenties à des élèves.

Les dépenses ont consisté, d'une part, en frais de réception, voyages et déplacements d'élèves, stages externes de formation et aides au logement d'élèves étrangers, d'autre part, en achats de meubles et fournitures diverses et, enfin, en avances consenties aux élèves.

Les recettes ayant été supérieures aux dépenses, le solde, soit 362.714,38 francs, a été reversé, à la date de clôture du compte, le 13 décembre 1994, ainsi que l'a déjà précisé votre Rapporteur général, à la caisse de l'agent comptable de l'établissement public ENSTA, nouvellement créé.

Par deux arrêts, l'un provisoire en date du 11 septembre 1996, l'autre définitif en date du 12 novembre 1997, la Cour a déclaré comptable de fait des deniers de l'Etat le directeur de l'ENSTA, M. Pierre Jampy. Elle a constaté que celui-ci, n'ayant pas la qualité de comptable public et n'ayant pas agi pour le compte et sous le contrôle d'un comptable public, s'était immiscé dans les

fonctions réservées aux comptables publics, s'étant ingéré dans le recouvrement de recettes destinées à une caisse publique et effectuant des dépenses à la place de celle-ci.

Pour la période concernée, c'est à dire avant la transformation de l'école en établissement public, l'ordonnateur compétent était le ministre de la défense, et le comptable public de droit était l'agent comptable des services industriels de l'armement.

De manière plus précise, trois éléments conduisent à constater une gestion de fait :

– les fonds perçus sur le compte étaient en réalité dévolus à l'ENSTA, afin de financer l'organisation d'opérations relevant de sa compétence ;

– ils n'auraient pas dû être perçus par le directeur de l'école lui-même, sur un compte privé, mais par un comptable public ;

– les dépenses couvertes sont par nature des dépenses publiques.

La Cour, en outre, a observé que la qualification de gestion de fait des deniers de l'Etat était justifiée non seulement par la nature des opérations effectuées au cours de la période où l'ENSTA n'avait pas encore la personnalité morale, mais encore par le reversement à la caisse du comptable de l'établissement du reliquat du compte global de gestion, soit 362.714,38 francs, le 13 décembre 1994, après la dévolution au nouvel établissement des droits et obligations de l'Etat.

La Cour a ainsi fixé la ligne de compte :

– recettes.....	2.288.643 ,47 F. ;
– dépenses, sous réserves de la reconnaissance de leur utilité publique.....	1.925.929 ,09 F. ;
– reliquat reversé dans les caisses du Trésor public.....	362.714,3 8 F.

Conformément aux principes précédemment décrits, la Cour a enjoint à M. Pierre Jampy de produire une décision du Parlement reconnaissant l'utilité publique des dépenses allouées. Il ne semble pas que cette reconnaissance doive être refusée, la Cour ayant demandé de reconnaître d'utilité publique un ensemble de dépenses qui ressortissait de toute évidence des charges relevant de l'Etat, à l'époque des faits.

En outre, il faut rappeler que si les justifications fournies à l'appui des opérations dont la matérialité est attestée, en recettes comme en dépenses, par les relevés bancaires, semblent incomplètes, la Cour a observé que les agissements irréguliers de M. Jampy n'ayant pas été « *entachés de mauvaise foi ou d'infidélité* », il était possible de suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites. On ne peut que se rendre à cet argument.

L'adoption du paragraphe II de l'article 12 du présent projet de loi de règlement permettrait ainsi à la Cour d'allouer définitivement la dépense de cette gestion de fait, ce qui rendrait possible la décharge, puis le quitus, de la personne physique déclarée comptable de fait, sans amende.

On observera qu'en effet, dans l'arrêt définitif, du 12 novembre 1997, la Cour juge qu'il n'y a pas lieu d'appliquer l'amende pour gestion de fait prévue à l'article L. 131-11 du code des juridictions financières.

Par ailleurs, selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, il n'a été engagé aucune instance répressive, pénale ou disciplinaire.

Le cas, en effet, ne paraît pas l'exiger.

\*  
\*      \*

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

\*  
\*      \*

*Article 13*

### **Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1997.**

En application du dernier alinéa de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le dernier article de la loi de règlement récapitule le compte de résultat de l'année et autorise son transfert au compte permanent des découverts du Trésor, au sein de la comptabilité patrimoniale de l'Etat.

a) Le paragraphe I agrège les sommes suivantes à transporter en augmentation des découverts du Trésor :

– l'excédent net des dépenses sur les recettes du budget général, de 269.225,46 millions de francs, inscrit à l'article 7, qui constitue le solde des recettes arrêtées à l'article 2 et des dépenses arrêtées aux articles 3 à 6 du présent projet ;

– le montant du capital afférent à des dettes remises aux pays les moins avancés pour un total de 996,42 millions de francs, montant visé à l'article 9, paragraphe III.

– les pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat, dont le solde négatif atteint 2.527,09 millions de francs, selon les développements de l'article 11 du présent projet.

L'ensemble représente 272.748,98 millions de francs.

b) Le paragraphe II porte sur les sommes transportées en atténuation des découverts du Trésor :

– 815,35 millions de francs au titre du compte d'opération monétaire n° 906-01 « *Pertes et bénéfices de change* », soldé chaque année (article 9, paragraphe III) ;

– 22,56 millions de francs au titre des résultats nets des comptes spéciaux clos au 31 décembre 1997.

c) Au total, par l'application du présent article, les découverts du Trésor seraient accrus de 271,91 milliards de francs, dont 269,22 milliards de francs résultant du budget général, contre 299,77 milliards de francs en 1996 (dont 296,65 milliards de francs au titre du budget général).



Le compte permanent des découverts du Trésor peut être complété par le résultat de 1997 qui n'y a pas encore été inscrit. Il se présente dès lors de la manière suivante au 31 décembre 1997.

**COMPTE PERMANENT DES DÉCOUVERTS DU TRÉSOR AVANT  
LE RÈGLEMENT DES COMPTES DE 1997**

(en millions de francs)

	<b>Découverts constatés</b>	<b>Atténuation des découverts</b>
1.- Période antérieure à 1840.....	5	-
2.- Budgets de 1840 à 1870.....	20,9	15,8
3.- Budgets de 1871 à 1913.....	12,6	10,6
4.- Budgets de 1914 à 1938.....	3.572,9	2.063,1
5.- Budgets de 1939 à 1958.....	157.596,4	60.254,4
6.- Budgets de 1959 à 1989.....	1.452,4	150.903,7
7.- Budget de 1990.....	122.414,9	-
8.- Budget de 1991.....	115.865,8	1.191,1
9.- Budget de 1992.....	222.387,2	4.694,1
10.- Budget de 1993.....	312.313,2	83,8
11.- Budget de 1994.....	433.873,4	12.033,1
12.- Budget de 1995.....	338.488,7	199,4
13.- Budget de 1996.....	300.774,8	1.005,9
<b>Totaux.....</b>	<b>3.459,7</b>	<b>232.455,1</b>
Montant net des découverts du Trésor	3.227,3	-
Projet de loi de règlement 1997.....	272.749,0	837,9

Au total, les découverts du Trésor, égaux à 3.227,30 milliards de francs au 31 décembre 1997, seraient portés à 3.499,22 milliards de francs.

\*  
\*      \*

La Commission a *adopté* l'article 13 sans modification.

\*  
\*      \*

La Commission a ensuite *adopté* sans modification l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1997.

**TABLEAU COMPARATIF**

—

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

**Article 1<sup>er</sup>**

**Article 1<sup>er</sup>**

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1997 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

Sans modification.

*(En francs)*

	Charges	Ressources
<b>A.- Opérations à caractère définitif</b>		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale</i>		
<b><u>Ressources</u></b>		
.....Budget général <sup>(1)</sup>		
<i>A déduire :</i>		
.....Dégrèvements et remboursements d'impôts		
..... Sous-total		
..... Comptes d'affectation spéciale		1.475.4
<b>Total</b> .....		65.459.870,32
<b><u>Charges</u></b>		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
..... Budget général		
<i>A déduire :</i>		
..... Dégrèvements et remboursements d'impôts		
..... Sous-total		
..... Comptes d'affectation spéciale		
<b>Total</b> .....	1.391.754.161.642,03	
<i>Dépenses civiles en capital :</i>		
..... Budget général		
..... Comptes d'affectation spéciale		
<b>Total</b> .....		168.705.680.210,17
<i>Dépenses militaires :</i>		

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la  
Commission**

..... Budget général	182.253	
<b>Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)</b>	<b>1.742.7</b>	<b>1.475.4 65.459.870,32</b>

(1) Après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat (252.765.750.754,90 F) au profit des Collectivités locales et des Communautés européennes.

	Cha rges	Ress ources
<b><u>Budgets annexes</u></b>		
Aviation civile .....	7.857.0	7.857.0
Journaux Officiels .....	1.017.8	06.749,42
Légion d'honneur .....	122.325	1.017.8
Monnaies et médailles .....	805.507	98.968,96
Ordre de la Libération .....	4.249.4	122.32
Prestations sociales agricoles.....	91.488.	5.754,29
		805.50
		7.256,49
		4.249.4
		51,00
		91.488.
		560.484,24
<b>Totaux budgets annexes .....</b>	<b>101.295</b>	<b>101.29 5.548.664,40</b>
<b>Totaux (A) .....</b>	<b>1.844.0</b>	<b>1.576.7 61.008.534,72</b>
Solde des opérations à caractère définitif	267.247	»
(A)		
<b>B.- Opérations à caractère temporaire</b> <i>Comptes spéciaux du Trésor</i>		
Comptes d'affectation spéciale .....	29.155.	113.22
Comptes de prêts .....	6.058.9	2.001,37
Comptes d'avances.....	396.287	4.863.5
Comptes de commerce (résultat net) .....	- 410.05	80.373,55
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net).....	66.265.	7.537.692,23
Comptes d'opérations monétaires, hors FMI (résultat net) .....	- 933.64	»
		»
		»
<b>Totaux (B) .....</b>	<b>401.098</b>	<b>401.43 4.340.067,15</b>
Solde des opérations à caractère temporaire hors FMI (B) .....	»	336.08
		5.952,84
<b>Solde d'exécution des lois de finances hors FMI (A + B) .....</b>	<b>266.911</b>	»

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la  
Commission**

<b>Solde d'exécution des lois de finances hors FMI, hors FSC .....</b>	<b>267.710.959.455,55</b>	»
--	---------------------------	---

**Article 2**

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1997 est arrêté à 1.651.805.473.252,99 F. La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

**Article 2**

Sans modification.

**Article 3**

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1997 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.

**Article 3**

Sans modification.

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.....	515.484.575.780,36	9.076.387.156,81	4.815.801.376,45
II. Pouvoirs publics.....	4.301 .855.337,46	»	2 .588.662,54
III. Moyens des services.....	634,2 55.974.459,11	1 .825.736.874,60	3 .234.670.197,49

**Texte du projet de loi**

### Propositions de la Commission

#### Article 4

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1997 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.

#### Article 4

Sans modification.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Investissements exécutés par l'Etat.....	25,3 95.758.565,41	»	3 5,59
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	74,1 00.619.223,17	»	2 .185.591,83
VII. Réparations des dommages.....			

#### Article 5

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1997 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.

#### Article 5

Sans modification.

(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	106. 259.876.299,66	8.06 4.040,46	1.04 6.051.987,80

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

**Article 6**

**Article 6**

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1997 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.

Sans modification.

*(En francs)*

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Equipement.....	75.0	0,20	1,16
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	61.310	0,19	»
	931.969.63		

**Article 7**

**Article 7**

Le résultat du budget général de 1997 est définitivement fixé comme suit :

Sans modification.

Recettes ..... 1.651.805.473.252,99 F  
 Dépenses ..... 1.921.030.936.391,68 F

Excédent des dépenses sur les recettes ..... 269.225.463.138,69 F

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

**Article 8**

**Article 8**

**Texte du projet de loi**

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

(En francs)

Désignation des 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 ..	7.85	198.	67.9
Journaux officiels	7.006.7	804.078,03	47.140,61
.....	1.01	35.1	8.47
Légion d'honneur	7.898.9	41.934,19	2.480,23
.....	122.	4.65	2.04
Monnaies et médailles	325.754,2	6.983,96	0.345,67
Médailles .....	805.	22.0	48.4
Ordre de la Libération .....	507.256,4	33.779,21	35.723,72
.....	4.24	566.	720.
.....	9.451,0	089,40	622,40

**Article 9**

I.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1997, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

**Propositions de la Commission**

Sans modification.

**Article 9**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année 1997		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	ouvertures de crédits complémentaires	annulations de crédits non consommés	autorisations de découverts complémentaires
<b>. Opérations à caractère définitif</b>					
Comptes d'affectation spéciale .....	5.947.8	8.885.728.550,95	00.536.7	05.647.8	»
<b>I.- Opérations à caractère temporaire</b>					
Comptes d'affectation spéciale .....	9.155.2	13.222.001,37	»	8.148.6	»
Comptes de commerce.....	2.270.4	2.680.836.520,65	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers .....	»	1.559.624,33	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires .....	599.391.8	946.355.351,15	»	»	1.904.874.4
Comptes de .....	058.077.6	862.580.272,55	21.1	00.000.0	..

II.- Les soldes, à la date du 31 décembre 1997 des comptes spéciaux



**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après et répartis, par ministère, conformément au tableau I annexé à la présente loi.

III.- Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1998 à l'exception d'un solde créditeur de 815.349.375,54 F concernant les comptes d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 996.424.933,40

(En francs)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1997					
	Débiteurs	Créditeurs				
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire .....	»	12.950. 654.311,65				
Comptes de commerce .....	96.693. 451,29	2.726.4 40.196,58				
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers .....	178.705 .577,31	»				
Comptes d'opérations monétaires..	41.904.	(16.713,5)				
	878.100,49 Soldes au 31 décembre 1997	613.831,17 Ajustements de la loi de règlement				
<b>Désignation</b>	Opérations de l'année					
	dépenses	recettes	débit	crédit	ouvertures	annulations
<b>I. Opérations à caractère définitif</b>						
Comptes d'affectation spéciale						
902-18-Fonds pour la participation des pays en développement						

**Article 10**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

\_\_\_\_\_

**Propositions de la  
Commission**

\_\_\_\_\_

**Article 11**

**Article 11**

*(En francs)*

Opérations	D épenses	R recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial de	7 050 454 913 55	”

**Texte du projet de loi**

---

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1997 à la somme de 2 527 087 456,80 F, conformément au tableau ci-après :

**Article 12**

I.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 676 628,40 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des Comptes dans ses arrêts du 6 décembre 1995 et du 21 mai 1997, au titre du ministère de l'aménagement du territoire et de

**Propositions de la  
Commission**

---

Sans modification.

**Article 12**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la  
Commission**

l'environnement.

II.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 1 925 929,09 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 défense.

**Article 13**

**Article 13**

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

Sans modification.

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1997 .....	269.225.46
- Remises de dettes aux pays les moins avancés.....	996.424.93
- Pertes et profits sur emprunts et engagements.....	2.527.08
<b>TOTAL I – augmentation des découverts du Trésor .....</b>	<b>272.748.97</b>

II.- Les sommes mentionnées ci-après et visées aux articles 9 (III) et 10 sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année.....	815.349.37
- Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 1997.....	22.565.47
<b>TOTAL II – atténuation des découverts du Trésor .....</b>	<b>837.914.84</b>
Total net à transporter en augmentation des découverts du trésor (I – II).	271.911.06

**ANNEXE**

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

*Le Premier Président  
de la  
Cour des Comptes*

Paris, le 26 AVR 1999

1576

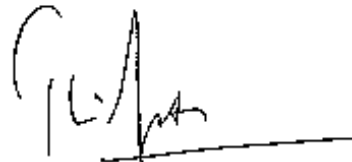
P.J. : 11  
Ref : Votre lettre DEI99-013.DOC  
(A) - CDC - 274

Monsieur le Rapporteur général,

Par lettre du 14 janvier 1999, vous avez saisi la Cour d'un questionnaire en vue de la préparation de votre rapport sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 1997.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les réponses aux onze questions posées.

Veuillez agréer, Monsieur le Rapporteur général, l'expression de ma considération distinguée.



Pierre JOXE

Monsieur Didier MIGAUD  
Rapporteur général de la Commission des finances,  
de l'économie générale et du plan  
de l'Assemblée nationale  
Palais Bourbon  
126, rue de l'Université  
75355 - PARIS CEDEX 07

cha/cttpp



QUESTION N° 1

**GLOBALISATION DES CRÉDITS ET CENTRES DE RESPONSABILITÉ**

Annoncés par une circulaire du Premier ministre du 23 février 1989, définis par une circulaire du 25 janvier 1990, les centres de responsabilité avaient été créés pour trois ans à titre expérimental. La Cour des comptes s'est penchée sur le fonctionnement des centres de responsabilité durant cette période expérimentale, en réponse à deux questions de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur les projets de loi de règlement définitif des budgets de 1992 et 1994.

La généralisation des centres de responsabilité à l'ensemble des services déconcentrés avant la fin de 1996 a été entreprise. Par ailleurs, l'administration s'est engagée dans la démarche des « contrats de service », créés à titre expérimental à partir de 1996.

a) La Cour peut-elle :

- actualiser ses appréciations sur les centres de responsabilité, à la lumière des derniers exercices budgétaires achevés ?

- présenter un bilan des contrats de service et de leur éventuelle articulation avec les centres de responsabilité ?

- évoquer l'intégration possible de ces deux démarches aux perspectives tracées par le Premier ministre dans la circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations ?

b) La Cour peut-elle présenter les analogies et différences entre la nomenclature budgétaire d'exécution et la « nomenclature » des dépenses par codes économiques, sur laquelle sont fondés plusieurs tableaux inclus dans le rapport sur *l'Exécution des lois de finances pour l'année 1997* ? Quel serait l'intérêt d'un rapprochement entre ces deux nomenclatures, pour la gestion de leurs crédits par les services dépensiers et pour le contrôle parlementaire *a posteriori* ?

RÉPONSE 1

En réponse à des questions posées par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les projets de loi de règlement des budgets de 1992 et de 1994, la Cour a été amenée, à deux reprises, en 1994 et 1996, à dresser un bilan nuancé de l'expérience, engagée en 1990, des centres de responsabilité.

Dans sa seconde réponse, après avoir souligné l'inégal développement de l'expérimentation selon les ministères, la Cour estimait que des progrès significatifs avaient été obtenus grâce à la globalisation des crédits et à l'adaptation du contrôle financier mais que leurs effets positifs avaient été réduits en raison du maintien de contraintes liées à la maîtrise et au contrôle de la dépense. Elle dégagait trois leçons de cette expérimentation en estimant que :

son extension devait être poursuivie avec autant de détermination que de précaution,



le contrôle financier pouvait être mis au service de la modernisation de la gestion,

des systèmes d'information permettant un suivi de la gestion devraient être mis au point.

La Cour estimait en outre que la globalisation des crédits, loin d'appauvrir l'information du Parlement, devait être l'occasion d'enrichir les documents qui lui sont fournis, en rendant compte de l'ensemble des ressources allouées aux centres, y compris les fonds de concours, et en apportant des indications sur les résultats de la gestion et leur contrôle. Ceci suppose une capacité de dialogue entre l'administration centrale et les centres de responsabilité, le pilotage exercé par la première étant subordonné à la qualité des informations transmises par les seconds.

Ces leçons ont été entendues par l'administration puisque la formule des centres de responsabilité a été généralisée à l'ensemble des services déconcentrés avant la fin de 1996 et que le contrôle financier déconcentré a été de même étendu à l'ensemble du territoire en 1997.

Prenant en compte cette extension de la procédure, la Cour a, dans un premier temps, enquêté sur le maintien des difficultés persistantes de gestion rencontrées par les services déconcentrés érigés en centre de responsabilité. Dans son rapport public pour 1998 elle tire ainsi les leçons d'une enquête approfondie sur les modalités et les effets de la déconcentration des crédits dans la région Nord Pas de Calais. Elle a relevé en particulier des retards dans la mise en place des crédits déconcentrés, les effets critiquables de la régulation budgétaire, la complexité excessive des structures des administrations centrales, les méthodes utilisées par celles-ci pour réduire la portée de la déconcentration et l'insuffisance du pilotage et du suivi de l'exécution de la dépense. La réforme des administrations centrales apparaît ainsi comme indissociable du processus de déconcentration. La Cour souligne en conclusion que les insuffisances constatées ne devaient pas cacher les effets positifs de la déconcentration, notamment ceux de la globalisation des crédits, qui favorise une plus grande rationalité de la dépense.

Dans sa réponse, en novembre 1998, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie rappelle que les centres de responsabilité sont en voie de disparition dans la mesure même où la plupart des novations qui les caractérisaient sont désormais "largement intégrées au droit commun du fonctionnement des services déconcentrés". Ainsi, rappelle-t-il, "des dotations globales de fonctionnement des services déconcentrés ont été créées dans la plupart des ministères dans le cadre de la loi de finances 1998". En conclusion, le ministre estime "intéressant de relever que, contrairement à ce que certains ordonnateurs semblent considérer, les centres de responsabilité n'entraînent pas la disparition de tout contrôle financier, mais bien son adaptation à la qualité de la gestion que supposait l'acquisition de ce "statut".

Plus largement, la Cour a engagé en 1999 une démarche coordonnée de contrôle de l'exécution de la dépense, de la gestion des crédits et du pilotage des services déconcentrés. Cette démarche nouvelle, qui vise à systématiser des contrôles conduits dans divers domaines au cours des dernières années, devrait lui permettre, à partir de l'an prochain, d'apporter certaines réponses aux problèmes évoqués par l'Assemblée nationale.

Ainsi, dès le prochain rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998 elle devrait être en mesure de formuler de premières observations sur les conditions dans lesquelles les crédits déconcentrés sont individualisés dans le projet de loi de finances puis délégués et mis en œuvre.

Ce n'est qu'au terme de ces travaux que la Cour sera en mesure d'apprécier les conditions dans lesquelles les contrats de services ont tiré profit de l'expérience des centres de responsabilité.

Il lui faudra, en revanche, plus de recul pour apprécier les conditions dans lesquelles ces deux démarches sont susceptibles de s'intégrer dans les perspectives tracées par le Premier ministre dans sa circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluri-annuels de modernisation des administrations

## RÉPONSE 2

Les dépenses de l'Etat sont ventilées selon deux nomenclatures: la nomenclature d'exécution budgétaire et la nomenclature des « codes économiques ».

a) La nomenclature d'exécution est articulée sur la nomenclature de prévision utilisée dans les lois de finances et les documents budgétaires qui les accompagnent, notamment les fascicules « bleus » et « verts ». Elle comprenait près de 50 000 paragraphes d'exécution en 1997, correspondant chacun à un paragraphe de la nomenclature de prévision (un paragraphe de celle-ci pouvant regrouper plusieurs paragraphes d'exécution).

Cette nomenclature d'exécution est la plus utilisée, mais en raison de la relative hétérogénéité de l'organisation de la nomenclature budgétaire, suivant les fascicules, et de la diversité des libellés des paragraphes, il est extrêmement difficile d'agréger ces dépenses en utilisant la seule nomenclature d'exécution.

Par exemple, la ventilation, à travers la nomenclature budgétaire, des rémunérations principales et indemnités butte sur la dispersion de ce type de dépenses entre les titre III et IV, et sur le fait que, selon les fascicules budgétaires, les dépenses de rémunération d'une part et indemnitaires, d'autre part, sont classées dans des chapitres identifiés ou mélangées dans les mêmes chapitres.

b) La nomenclature des « codes économiques » a une double finalité:

- ventiler les dépenses, par nature, selon les critères de la comptabilité patrimoniale, entre les comptes de charges de la classe 6 et les comptes d'immobilisation de la classe 2 du plan comptable général ( les codes sont ainsi des subdivisions des comptes du plan comptable général) ;

- les ventiler également et conjointement selon les critères de la comptabilité nationale.

Dans les deux cas l'intérêt est, notamment, de permettre une analyse des dépenses par nature en dégageant des agrégats significatifs et homogènes pour l'ensemble des ministères.

A chaque paragraphe de la nomenclature d'exécution budgétaire est associé un « code économique », à raison, en 1997, de 748 codes et libellés économiques pour les quelque 50 000 paragraphes d'exécution. La codification s'effectue, non pas au fur et à mesure de la comptabilisation des opérations, mais une fois l'exercice clos, à l'issue de la période complémentaire, par un traitement informatique de réflexion de la comptabilité auxiliaire de la dépense dans la comptabilité générale de l'Etat.

La nomenclature elle-même est gérée conjointement par la direction générale de la comptabilité publique et l'INSEE.

Le tableau ci-après, qui n'est qu'un exemple, est un extrait du compte 64 « charges de personnel » de la comptabilité générale de l'Etat. Il montre comment sont déclinés les différents types de dépenses à travers cette nomenclature, chaque niveau permettant d'identifier la nature de la dépense avec plus de précision que le précédent.

<b>Code</b>	<b>Libellé</b>
<b>4110</b>	<b>Salaires</b>
4111	Ouvriers
4112	Ouvriers auxiliaires
4113	Personnels autres que les ouvriers, relevant de conventions collectives
4114	Contractuels non indexés
4115	Autres agents non indexés
<b>4120</b>	<b>Rémunérations principales des personnels titulaires</b>
4121	Majoration de traitement pour affectation dans les dom-tom
<b>4130</b>	<b>Rémunérations principales des personnels contractuels</b>
4131	Sur emploi budgétaire vacant
4132	Sur emploi de contractuel
4133	Sur crédit
<b>4140</b>	<b>Rémunérations principales des auxiliaires administratifs</b>
4141	Sur emploi budgétaire vacant
4142	Sur crédit
<b>4150</b>	<b>Rémunérations principales des auxiliaires d enseignement</b>
4151	Sur emploi budgétaire vacant
4152	Sur crédit
<b>4160</b>	<b>Rémunérations de vacataires</b>
4161	A temps plein
4162	A temps partiel
<b>4170</b>	<b>Frais de personnel des agents des établissements publics</b>
<b>4180</b>	<b>Soldes des personnels militaires</b>
4181	Solde mensuelle
4182	Solde spéciale progressive
4183	Solde forfaitaire
4184	Solde spéciale
4185	Solde de réservistes
<b>4190</b>	<b>Personnels a statut local et divers</b>
<b>4210</b>	<b>Indemnités tenant à certaines fonctions</b>
4211	Indemnités représentatives de frais des ministres et secrétaires d'Etat
4212	Indemnités de cabinet
4213	Indemnités forfaitaires de frais de représentation
4214	Indemnités de représentation
<b>4220</b>	<b>Indemnités pour travaux supplémentaires</b>
4221	Heures supplémentaires - régime général
4222	Heures supplémentaires - régime spécial
4223	Indemnités forfaitaires - régime général - administration centrale
42231	<i>Indemnités forfaitaires - régime général - administration centrale - indexés sur le point fonction publique</i>
42232	<i>Indemnités forfaitaires - régime général - administration centrale - non indexés sur le point fonction publique</i>
4224	Indemnités forfaitaires - régime général - services extérieurs
4225	Indemnités forfaitaires - régime spéciaux
4226	Indemnités forfaitaires spéciales
<b>4230</b>	<b>Indemnités pour sujétions spéciales</b>
4231	Responsabilité pécuniaire
42311	<i>Comptables publics</i>
42312	<i>Régisseurs</i>
42313	<i>Autres agents</i>

En réalité, la validité des analyses utilisant les codes économiques est liée à la fois à la précision de la classification budgétaire et à la qualité de la correspondance entre le libellé du paragraphe budgétaire et le code économique associé.

Or, après avoir vérifié l'ensemble de ces relations pour l'exécution 1997 à partir des fichiers de nomenclature budgétaire et économique communiqués par l'ACCT, la Cour confirme que sans retraitement préalable, les résultats obtenus sont d'une fiabilité parfois relative, à l'exception des agrégats du plus haut niveau.

Cet outil, en dépit des progrès enregistrés depuis 1995, présente en effet des limites pour plusieurs raisons.

Au-delà des erreurs manifestes d'affectation de codes aux paragraphes budgétaires, qui sont assez nombreuses, on observe qu'entre deux fascicules et parfois au sein d'un même fascicule, des paragraphes au libellé identique sont codés différemment. Ainsi, on peut noter une certaine diversité dans la codification des primes de transport ou pour les cotisations au fonds de solidarité.

<b>Libellé paragraphe</b>	<b>Libellé code économique</b>	<b>Code économique</b>
Prise en charge des trajets domicile-travail.	Indemnités de résidence - métropole d o m	4411
Prise en charge des trajets domicile-travail.	Autres déplacements temporaires	1630
Prise en charge du trajet domicile-travail.	Réductions de tarifs de transports	1662
Prise en charge des trajets domicile travail.	Primes de transport	4420
Prise en charge des trajets domicile-travail	Supplément familial - traitements	4432
Cotisations patronales au fonds de solidarité.	Charges de sécurité sociale	4600
Cotisations patronales au fonds de solidarité.	Taxe sur les salaires	5114
Cotisations patronales au fonds de solidarité.	Contribution de solidarité UNEDIC (union nationale interprofessionnelle pour l'industrie et le commerce)	3360

On trouve également une certaine hétérogénéité en ce qui concerne le niveau de précision du codage.

<b>Libellé paragraphe</b>	<b>Libellé code économique</b>	<b>Code économique</b>
Cotisations IRCANTEC	Charges de sécurité sociale	4600
Cotisations IRCANTEC agents outre-mer.	Pensions de retraite	4650
Cotisation IRCANTEC	Contributions aux régimes de retraites complémentaires	4680

Il faut cependant reconnaître que ces deux codifications ne peuvent pas toujours correspondre exactement. La nomenclature budgétaire est parfois plus précise que la codification économique, ou inversement comme le montrent les exemples suivants.

Libellé paragraphe	Libellé code économique	Code économique
Aide à la scolarité.	Allocation de rentrée scolaire	4719
Allocation de rentrée scolaire	Allocation de rentrée scolaire	4719
Energie, eau	Produits énergétiques	0120
Chauffage, éclairage et eau.	Chauffage, éclairage, eau	0610
Energie - eau	Chauffage, éclairage, eau	0610
Eau.	Eau	0617
Energie, eau	Eau	0617

Enfin, si l'on examine la nomenclature économique, il est parfois difficile d'attribuer avec certitude un code à un paragraphe, la nature de la dépense mandatée étant parfois discutable.

Code économique	Libellé économique
1130	Droits d'usage de logiciels de base et de progiciels
1131	Fournitures et maintenance de progiciels et logiciels d'application
1140	Prestations de services informatiques
1141	Schémas directeurs et audits des systèmes d'information
1142	Conception, analyse, programmation d'application et de systèmes
1145	Accès à des banques de données et services de messagerie
116	Produits chimiques et pharmaceutiques
681	Produits pharmaceutiques

La nomenclature économique reste cependant un instrument utile, même si des efforts de mise à jour, de fiabilisation et de cohérence sont encore à effectuer.

En revanche, réfléchir à un rapprochement de deux références conduit nécessairement à s'interroger sur leur fusion. Il n'est pas évident qu'un tel rapprochement soit préconisable. En effet, les nomenclatures budgétaire et économique n'ont pas été créées pour la même fonction. La seconde permet, certes, des agrégations cohérentes pour les dépenses de fonctionnement mais ne possède pas le même niveau de détail que la nomenclature budgétaire, en particulier en ce qui concerne les dépenses d'intervention publique, qu'il s'agisse d'intervention économique, d'investissements ou d'aides de l'Etat. En ce sens, à moins d'une extension très importante de la nomenclature économique, celle-ci ne paraît pas adaptée à l'amélioration du contrôle du Parlement. Des réformes orientées vers une homogénéité plus grande de la nomenclature budgétaire, comme c'est déjà le cas pour la troisième partie du titre III, et vers une moindre dispersion des dépenses d'intervention entre les fascicules (réforme engagée en 1999) seraient de nature à faciliter le contrôle a posteriori.

Il faut ajouter que la situation actuelle est d'autant moins satisfaisante que deux codifications « économiques » coexistent aujourd'hui sans coordination: en effet, de son côté, la direction du budget utilise ses propres codes économiques de classement des dépenses par nature, qui figurent, par exemple, dans les « verts ».

Toutes ces lacunes militent pour la mise en place rapide d'une authentique comptabilité patrimoniale, servie non plus par réflexion, mais directement, lors de la prise en charge des opérations, et donnant une information comptable normalisée sur les dépenses d'exploitation et d'immobilisation de l'Etat.

Cette nécessaire et urgente évolution passe par la modernisation du cadre comptable de l'Etat. Elle est également liée au non moins essentiel renouvellement des systèmes d'information comptable de l'Etat, notamment pour les administrations centrales. Ce renouvellement est en cours de lancement dans le cadre du projet « ACCORD ».

## QUESTION N° 2

### EFFECTIFS BUDGÉTAIRES

En 1997, les charges de personnel ont représenté près de 623 milliards de francs. En réponse à une question de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 1994, la Cour avait indiqué que « devant la difficulté qui existe pour dénombrer de manière certaine les agents en service dans les diverses administrations, vérifier l'adéquation de cet effectif avec celui qui a été autorisé par le Parlement et estimer quelle en sera l'évolution probable, à court et long terme, la Cour a prévu d'engager une étude pluriannuelle impliquant l'ensemble des départements ministériels sur la fonction gestion du personnel ».

a) La Cour est-elle en mesure de présenter aujourd'hui les premiers résultats de cette étude ? Peut-elle également dresser un bilan de l'introduction, à titre expérimental, de contrôleurs financiers locaux dans douze régions en 1995 et 1996 sur la connaissance des effectifs des ministères pratiquant une gestion du personnel déconcentrée ?

b) La Cour peut-elle faire le point sur la persistance d'éventuels sureffectifs non régularisés, ainsi que sur la mise à la disposition des administrations de personnels rémunérés par d'autres personnes morales que l'Etat - phénomène explicitement mentionné, pour le ministère de l'Industrie, à la page 108 du rapport sur l'Exécution des lois de finances pour l'année 1997 ?

c) A la lumière des trois derniers exercices, la Cour est-elle en mesure d'estimer si les limites posées par l'ordonnance organique de 1959, dans son article 24, à l'imputation de dépenses de personnel sur un compte spécial du Trésor sont de nature à apporter effectivement une garantie suffisante au contrôle parlementaire sur les effectifs budgétaires et les crédits afférents ?

## RÉPONSE

### A.- Le contrôle des emplois et des effectifs

#### 1.- Les contrôles de la Cour sur la fonction publique

La Cour a en effet entrepris en 1996 une série de contrôles coordonnés sur la fonction publique de l'Etat, alors qu'elle n'examinait jusqu'alors les dépenses de personnel que de façon sectorielle, à l'occasion d'enquêtes concernant certains ministères ou services.

L'importance des enjeux justifie cette approche globale. En 1997, les crédits destinés aux rémunérations, pensions et charges sociales de l'Etat représentaient 37,5 % des crédits du budget général. La loi de finances de la même année avait ouvert plus de 2 350 000 emplois au budget de l'Etat.

La gestion d'un tel nombre d'agents, dont les missions et les compétences sont diverses, est nécessairement complexe ; elle fait intervenir plus d'une vingtaine d'administrations. Elle est aussi opaque : les documents associés aux lois de finances ne permettent pas de prendre une vue exacte et précise des effectifs employés dans les services de l'Etat ni du montant et de la structure de leurs rémunérations.



Les investigations de la Cour visent donc d'abord à la connaissance des emplois et des effectifs mis à la disposition des services ainsi qu'à celle des rémunérations principales et accessoires.

Au-delà, elle tentera, au cours des prochaines années d'apprécier la gestion des personnels, gestion prévisionnelle des effectifs, recrutement et formation des agents, gestion des carrières, organisation du travail.

L'analyse sera élargie aux autres charges et fonctions de l'Etat-employeur : charges de pensions et cotisations sociales supportées par l'Etat, action sociale en faveur des agents.

La démarche est étendue, avec la participation des chambres régionales des comptes, aux fonctions publiques territoriale et hospitalière.

L'ampleur et la complexité des contrôles ainsi programmés expliquent les délais nécessaires à la communication des résultats, laquelle ne s'effectuera pas en une seule fois, mais donnera lieu à des publications échelonnées au fur et à mesure de l'avancement des travaux, sous forme soit de rapports publics particuliers soit d'une rubrique du rapport public annuel. La Cour prévoit actuellement, pour l'automne 1999, un premier rapport public particulier portant sur les effectifs et les rémunérations des agents de l'Etat et comprenant des analyses relatives à plusieurs ministères ou services importants ainsi que des observations de portée générale.

S'agissant du dénombrement des personnels employés par les services de l'Etat, la démarche de la Cour vise, à partir d'une analyse de la gestion des emplois ouverts en lois de finances, support juridique et budgétaire du recrutement et du paiement des agents, à parvenir à un dénombrement des effectifs réellement à la disposition des services.

## ***2 - Le rôle des contrôleurs financiers locaux***

La déconcentration de la gestion des emplois, possibilité aujourd'hui ouverte à tous les ministères est l'une des innovations introduites par le décret n° 96-629 du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré.

Cette possibilité n'est toutefois utilisée que de façon lente et limitée :

- l'arrêté d'application générale du 29 juillet 1996 ne mentionne plus le mot « emploi » - même dans ses annexes - et ne précise donc pas le régime de la gestion et de la comptabilité déconcentrées des emplois ;

- aucun des arrêtés d'application par ministère, expressément prévus par le décret (article 1er) n'a été pris, même si deux expérimentations (équipement et éducation nationale) ont commencé à prendre corps en 1998.

Le caractère récent et limité de ces expériences ne permettent pas à la Cour d'en dresser dès maintenant un bilan. Elle prévoit de l'établir à l'occasion des contrôles systématiques qu'elle entreprend sur les services déconcentrés de l'Etat, contrôles eux-mêmes coordonnés avec ceux portant sur la fonction publique évoqués ci-avant.

## **B.- Les « sureffectifs » non régularisés et les personnels mis à la disposition des administrations**

1.- La notion de « sureffectifs non régularisés » évoquée par la question doit être appréciée par référence au régime juridique des autorisations budgétaires relatives aux emplois tel qu'il résulte de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et des précisions apportées par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel <sup>(43)</sup> ;

Ce régime peut être ainsi résumé :

- l'indispensable autorisation parlementaire est double, portant à la fois sur l'ouverture de crédits et sur la dotation correspondante en emplois ;

- les créations et transformations d'emplois ne peuvent être prévues que par une loi de finances <sup>(44)</sup> ;

- toutefois, à condition de rester dans la limite des crédits préalablement ouverts, le Gouvernement peut effectuer des transformations d'emplois par décret pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat <sup>(45)</sup> ;

- les annexes explicatives accompagnant le projet de loi de finances (les « bleus » par ministère) doivent faire connaître « les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois » à l'appui de la description donnée par chapitre des services votés et des mesures nouvelles <sup>(1)</sup> ; ces mêmes annexes doivent dûment expliciter, par chapitre, les modifications de crédits dont résultent les créations, suppressions et transformations d'emploi <sup>(46)</sup>.

Toute création ou transformation d'emplois qui ne respecte pas les règles ainsi rappelées est irrégulière et constitue une violation de l'autorisation donnée par le Parlement.

La Cour, à l'occasion de ses contrôles, notamment des contrôles sur la fonction publique évoqués ci-avant (A-1) est amenée à relever des irrégularités de cet ordre, et tout particulièrement des situations de surnombres par rapport aux autorisations ouvertes par la loi de finances.

Ces surnombres ont des origines diverses :

a) ils peuvent provenir de dispositions législatives. Il en est ainsi :

- du maintien en activité au-delà de la limite d'âge en surnombre de certains magistrats ou fonctionnaires relevant de trois ministères : la Justice (Conseil d'Etat et Cour de cassation), les finances (Cour des comptes et inspection générale des finances), l'éducation (enseignement supérieur pour lequel cette possibilité a les incidences les plus importantes en nombre) ;

- des surnombres temporaires résultant de la loi programme du 6 janvier 1995 relative à la justice (cf. la réponse à la question n° 8 ci-après).

Peuvent être rattachés à cette catégorie les surnombres résultant de l'application des règles statutaires de réintégration de fonctionnaires dans leur corps à la suite d'un changement de position.

En outre, certains crédits de rémunérations ouverts sans que soient créés en loi de finances les emplois correspondants ont pu donner lieu, notamment à l'éducation

---

<sup>(43)</sup> Notamment la décision n° 83-164 du 29 décembre 1983.

<sup>(44)</sup> Article 1er, 5<sup>e</sup> alinéa de l'ordonnance organique.

<sup>(45)</sup> Article 32 de l'ordonnance organique.

<sup>(46)</sup> Article 43 de la même ordonnance.

nationale, à des recrutements en surnombre. Cette possibilité, évoquée au cours du débat parlementaire, n'a pas été traduite juridiquement dans les formes prévues par l'ordonnance organique.

b) Dans d'autres cas, les surnombres résultent de décisions gouvernementales, toujours irrégulières lorsqu'elles n'ont pas la forme d'un décret en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat :

- il peut s'agir de décisions explicites du Premier ministre ou du ministre chargé du budget ;

- il advient aussi que des surnombres apparaissent, en cours d'année, pour un ministère et sans dépassement du nombre global d'emplois ouverts pour celui-ci, sur simple accord du contrôleur financier central.

A l'occasion de ses prochaines communications consécutives à ses contrôles sur la fonction publique, la Cour s'efforcera de recenser, par ministère, ces divers surnombres qui constituent un phénomène persistant de violation des autorisations budgétaires et des règles d'exécution de la dépense publique.

## 2. - Les emplois mis à disposition des administrations

Le recensement de ces emplois relève non du contrôle du respect des ouvertures d'emplois par les lois de finances mais de celui des effectifs réellement à la disposition des services. En raison des déficiences du suivi des emplois, un recensement exhaustif des mises à disposition est un travail de longue haleine. La Cour en produira les résultats au fur et à mesure de l'aboutissement des contrôles précédemment évoqués.

De premières indications peuvent être données sur les exemples cités dans le texte de la question :

a) Emplois de La Poste et de France Télécom : plusieurs ministères, notamment les services du Premier ministre et l'industrie bénéficiaient de mises à disposition gratuites ou non de personnels des deux directions générales du ministère des postes et télécommunications avant la réforme de 1990.

Le maintien de ces mises à disposition gratuites après la transformation du statut des deux administrations n'était plus possible du fait du principe de spécialité des établissements publics et depuis 1995 de l'objet social de France Télécom. Les administrations bénéficiant de ces mises à disposition sont lentement parvenues à mettre en place des mécanismes de prise en charge du remboursement aux deux exploitants qui satisfassent la double exigence de régularité budgétaire et de remboursement de l'ensemble des charges dues. Il reste que pour ceux de ces emplois qui correspondent à des tâches pérennes, la création d'emplois permettant d'accueillir par la voie du détachement les agents de La Poste et de France Télécom serait préférable.

b) Cas du ministère de l'industrie : les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont continué, en 1998, à bénéficier d'emplois mis à disposition par différents établissements ou entreprises publiques. Trois types de mises à disposition ont pu être identifiées :

- celles qui restent gratuites, il s'agirait exclusivement d'agents du commissariat à l'énergie atomique, ceux-ci étaient au nombre de 38 au 31 décembre 1998, 34 à la direction de la sûreté des installations nucléaires et 4 dans d'autres services <sup>(47)</sup> ;

- celles qui concernent 70 agents d'EDF mis à disposition des DRIRE. Pour ces agents, le remboursement se fait sur la base de conventions payées sur le titre IV. La dépense en cause serait de l'ordre de 20 MF ;

- celles qui font l'objet d'un remboursement sur les crédits de rémunération du ministère, normalement la totalité des emplois hors EDF et CEA seraient désormais couverts par des conventions de remboursement.

### C.- La non-imputation de dépenses de personnel sur les comptes spéciaux du Trésor

Lors de ses contrôles sur les comptes spéciaux du Trésor, la Cour vérifie le respect des dispositions de l'article 24 de l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui proscrivent l'imputation directe à un compte spécial du Trésor de dépenses de rémunérations.

Les contrôles portant sur les trois derniers exercices vérifiés n'ont pas conduit à relever d'infraction à cette règle.

---

<sup>(47)</sup> Par ailleurs 1 agent du CEA est « détaché » au sens de la convention collective de l'établissement au ministère de l'intérieur et un autre au SGG. Le CEA emploie plus de 16 000 agents « statutaires ».

S'agissant plus particulièrement des comptes de commerce, la Cour vérifie la régularité et l'exactitude des remboursements au budget général des rémunérations des agents de l'Etat affectés aux services qui gèrent ces comptes. Les observations auxquelles ces remboursements peuvent donner lieu sont portées à la connaissance du Parlement dans les rapports sur l'exécution des lois de finances.

QUESTION N° 3

**LES OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE**

Dans le rapport sur *l'Exécution des lois de finances pour l'année 1997*, la Cour évoque des « *pratiques d'ajustements de fin d'exécution budgétaire* » inhabituelles, ayant conduit, pour les unes, à alléger les charges de l'exercice 1998 en majorant celles de l'exercice 1997, pour les autres, à réduire les recettes de l'exercice 1997 en majorant celles de l'exercice 1998.

a) La Cour peut-elle indiquer si certains des ajustements qu'elle a constatés lui paraissent formellement irréguliers au regard du droit budgétaire et comptable actuel ?

b) La Cour connaît-elle, sur les exercices précédents et éventuellement sur la transition entre l'exercice 1998 et l'exercice 1999, d'autres exemples d'ajustements similaires à ceux constatés en 1997 ?

c) La Cour peut-elle indiquer dans quelle mesure les justifications produites au comptable ont pu, pour certains des ajustements constatés, apparaître insuffisamment « consistantes » ? La Cour peut-elle, notamment, préciser les motivations ayant conduit à annuler l'ordre de recette émis sur la gestion 1997, relatif aux « excédents » des comptes de rémunérations accessoires des personnels de la comptabilité publique, des conservations des hypothèques et du cadastre ? La Cour peut-elle également indiquer en quoi la situation de trésorerie des procédures publiques gérées par la COFACE nécessitait le report d'un prélèvement sur l'exercice 1998 et la diminution du total des prélèvements par rapport au montant prévu après intervention de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1997 ?

d) La Cour peut-elle préciser - éventuellement à la lumière d'exemples étrangers - quelles pourraient être, à l'avenir, certaines des « normes préétablies et d'application générale » susceptibles de régir la pratique du provisionnement, qu'elle évoque en page 318 de son rapport ?

RÉPONSE 1

L'article 16 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances a fixé trois grandes règles pour la comptabilisation des dépenses et recettes de l'Etat :

- primo, le budget - et, par extension, sa comptabilité d'exécution - décrivent, pour une année civile, « toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat » ;

- secundo, les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;

- tertio, les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires, étant précisé qu'elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance.

Parmi les modalités d'application qu'il a retenues, le décret n° 86-451 du 14 mars 1986 modifié a notamment défini les exceptions à ces trois règles tenant à

l'existence d'une période complémentaire, allant jusqu'au 7 février de l'année suivante, aux termes de l'arrêté d'application du 2 juin 1986 modifié.

En particulier pour « les règlements réciproques », notamment ceux assignés sur la caisse de l'agent comptable central du Trésor - imputables jusqu'au dernier jour de la période complémentaire -, le décret précité (article 11) n'a pas prévu de conditions particulières pour la prise en compte des opérations de fin d'exercice durant la période complémentaire, dès lors que ces paiements ou encaissements :

- interviennent bien entre l'Etat et un ensemble, largement défini, d'institutions (les établissements publics nationaux, les entreprises publiques, les organismes de sécurité sociale, la Caisse des dépôts et consignations, les institutions financières spécialisées au sens de la législation sur l'activité et le contrôle des établissements de crédits, etc. ) ;

- et « se rapportent à des créances ou à des dettes nées au plus tard à la date du 31 décembre ».

Dans la mesure où les ajustements de fin d'exécution budgétaire font principalement appel à de tels « règlements réciproques », ils ne soulèvent donc pas, le plus souvent, de problèmes de régularité formelle, du moins au regard du droit budgétaire et comptable actuel de l'imputation des opérations en cause, et pour autant que la Cour soit réellement à même d'en apprécier la régularité.

En effet, pour les opérations de provisionnement notamment, l'insuffisance des justifications produites à l'appui de certaines ordonnances de paiement (cf. réponse 4), relevée de nouveau lors de l'examen des opérations de 1997, et qui constitue en elle-même une irrégularité, a empêché de vérifier que les dettes correspondantes étaient bien nées au 31 décembre précédent, et, a fortiori, que les montants provisionnés étaient adéquats.

## RÉPONSE 2

Dans son rapport sur l'exécution du budget de 1997, la Cour n'a pas qualifié « d'inhabituelle » la pratique des ajustements de fin d'exécution budgétaire.

D'une part, dans la mesure où les opérations de fin d'exercice ont été examinées, pour la première fois de manière approfondie, sous cet angle, il n'était pas possible à la Juridiction de s'appuyer sur des observations antérieures étayées de la même façon.

D'autre part, comme l'a fait valoir l'administration dans ses réponses à la Cour, le suivi attentif de l'exécution du budget en fin de gestion n'est sans doute ni une préoccupation ni une pratique nouvelles.

Autrement dit, le fait nouveau est plutôt l'analyse à laquelle il a été procédé que l'objet même de l'analyse. Etant observé, toutefois, que le contexte spécifique de l'exécution du budget 1997, a donné au Gouvernement, en fin de gestion, des marges de manœuvre assurément supérieures à celle ces années précédentes.

En ce qui concerne la transition entre les exercices 1998 et 1999, la Cour procède actuellement à la même analyse des pratiques d'ajustement de fin d'exécution budgétaire. Les conclusions figureront dans le prochain rapport sur l'exécution du budget de 1998.

### RÉPONSE 3

1.- En ce qui concerne l'insuffisance des justifications produites au comptable, l'observation de la Cour vise principalement les opérations « réciproques » de dépenses assignées dans les tous derniers jours de la période complémentaire sur la caisse de l'agent comptable central du Trésor et tout particulièrement celles citées page 318 du rapport.

Pour ces paiements, chacun d'un montant substantiel, l'ordonnance n'a été, le plus souvent, appuyée que d'une décision ministérielle.

En l'absence d'autres pièces, le comptable n'est pas à même d'exercer les contrôles auxquels il est tenu, notamment sur la validité de la créance, par les dispositions des articles 12 et 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique.

En l'espèce, l'insuffisance des justifications rend, en particulier, inopérante la vérification de la justification du service fait et de l'exactitude des calculs de liquidation. Or, si le comptable ne peut que s'en remettre à l'ordonnateur de la sincérité des certifications délivrées par ce dernier, il ne saurait, sans manquer gravement à ses obligations, présumer, de la seule émission d'une ordonnance de paiement, la régularité de la dépense.

Les carences constatées sont d'autant plus regrettables qu'elles concernent souvent des paiements effectués à titre de provisionnement, ce qui a été le cas, par exemple, pour les versements de 1,7 milliard au Crédit foncier de France, de 3 milliards à la banque Natexis, de 2,53 milliards à la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) et de 1 milliard à la Caisse française de développement (CFD).

Aucune justification du calcul de ces paiements « provisionnels » n'a été fournie.

Or, la réglementation ne prévoit aucune dérogation, pour les opérations financières de l'Etat, au droit commun de l'exécution des dépenses et des recettes, ainsi que de la justification des opérations comptables correspondantes.

L'attention du ministre chargé des finances a été appelée, de façon réitérée, sur les irrégularités de cette nature et leurs conséquences en termes d'opacité comptable, notamment dans deux référés du 12 juillet 1995 et du 26 mars 1997, adressés par la Cour à l'issue de l'examen des opérations assignées sur la caisse de l'agent comptable central du Trésor et restés sans réponse sur le point considéré.

2.- En ce qui concerne le « report », de l'exercice 1997 à l'exercice 1998, de la budgétisation d'une somme de 1,11 milliard provenant des excédents des comptes de rémunérations accessoires des personnels de la comptabilité publique, des conservations des hypothèques et du cadastre, les questions posées par la Cour à l'administration sur les raisons de l'annulation de la budgétisation initiale de 1997, suivie presque immédiatement d'une prise en charge au titre de 1998, sont restées sans réponse.

3.- L'examen des besoins de trésorerie générés par la gestion des procédures publiques confiée à la Coface implique un rapprochement des opérations de 1997 et de 1998, qui est en cours à l'occasion de la préparation du rapport de la Cour sur l'exécution du budget de 1998.

Il sera donc répondu à cette question ultérieurement.



#### RÉPONSE 4

Actuellement, les comptes de l'Etat ne comportent pas de provisions et aucune norme ne régit les opérations de provisionnement auxquelles l'Etat peut procéder par le truchement d'organismes tiers, telles que celles citées à la page 318 du rapport sur l'exécution du budget de 1997.

La possibilité de constituer les provisions directement dans le budget et les comptes de l'Etat est liée à la réforme consistant à passer d'une comptabilité de caisse à une comptabilité de droits constatés.

Dernièrement encore, dans son rapport public 1998 (pages 10 à 12), la Cour a rappelé que cette mise en place d'une comptabilité de droits constatés, informant sur les charges dès qu'elles sont échues et sur les produits dès qu'ils sont acquis, indépendamment des décaissements et des encaissements ultérieurs, lui apparaît s'inscrire dans la nécessaire évolution du système comptable de l'Etat.

Cette réforme devrait s'accompagner de la définition d'un corps de règles gouvernant la constitution et l'évaluation des provisions admises. Pour cela, et nonobstant les adaptations nécessitées par certaines particularités des finances publiques, on pourrait utilement s'inspirer des normes comptables nationales et internationales (notamment du référentiel de la Commission des normes comptables internationales - sigle anglais : IASC - ) appliquées pour les entreprises. La transposition aux comptabilités des administrations publiques commence, d'ailleurs, elle-même à faire l'objet d'un travail de normalisation internationale, en particulier dans le cadre de la Fédération internationale des comptables (sigle anglais : IFAC).

Les analyses comparatives entre les différents systèmes comptables publics utilisés à l'étranger, conduites par la « mission comptabilité patrimoniale » mise en place au ministère des finances pourront sans doute fournir des éléments de référence intéressants, lorsqu'elles seront diffusées.

Plusieurs Etats constituent, dans leurs comptes, des provisions au titre des prêts ou garanties qu'ils accordent.

C'est le cas aux Etats-Unis, où en application de la « crédit reform » de 1990, elle-même consécutive à la crise des caisses d'épargne, le budget fédéral prend en compte, depuis 1992, les dépenses globales que les administrations s'attendent à supporter au titre de leurs nouvelles activités de crédit - prêts et garanties. La dépense globale inscrite au budget intègre les risques de défaillance des emprunteurs ou des bénéficiaires de la garantie fédérale. En outre, les documents budgétaires détaillent les encours et leur évolution.

D'ores et déjà, en France, sans attendre le passage à un système de comptabilité de droits constatés, deux progrès pourraient être réalisés pour ce qui concerne les provisionnements effectués par l'Etat via des établissements tiers :

- en premier lieu, une amélioration et une systématisation de l'information, donnée en particulier au Parlement, sur les opérations de provisionnement de ce type actuellement effectuées, à l'instar des versements de 1997 au Crédit foncier de France au titre des prêts PAP, à la banque Natexis, à la Coface ou à la CFD pour les créances et risques sur des Etats ou autres créanciers étrangers ( information sur les encours et les risques associés) ;

- en second lieu, une normalisation des pratiques de provisionnement, notamment pour le calcul des provisions constituées, avec un affichage des normes retenues.

Des précautions adéquates, pratiquées à l'étranger - en particulier via la globalisation des montants de provisions - permettraient de préserver la nécessaire confidentialité de l'information sur le détail des dotations constituées, par exemple pour les « risques pays ».

Sur ce point comme sur d'autres, les pratiques budgétaires et comptables de l'Etat gagneraient à être plus transparentes et mieux normalisées.

QUESTION N° 4

**ANALYSE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE**

A plusieurs reprises, le rapport sur l'Exécution des lois de finances pour l'année 1997 évoque le « fonds de roulement » de divers comptes d'affectation spéciale (FARIF : page 219 ; FNDAE : PAGE 221 ; FFN : page 222).

a) La Cour peut-elle préciser le contour de cet outil d'analyse économique et financière, sa portée et ses limites ? La Cour peut-elle, en outre, expliquer le choix du fonds de roulement comme critère du plan de redressement du Fonds forestier national ?

b) La Cour estime-t-elle que l'emploi d'indicateurs tels que le fonds de roulement, au moment de la discussion du projet de loi de finances, serait susceptible d'enrichir l'information du Parlement et de renforcer ses capacités d'analyse de l'équilibre budgétaire associé à chaque compte ?

RÉPONSE

La notion de « fonds de roulement » utilisée pour le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF), le fonds forestier national (FFN) et le fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) ne correspond pas à la définition retenue habituellement pour l'analyse financière des entreprises qui a pour objet de déterminer si l'entreprise a la possibilité de s'acquitter de ses dettes à court terme dans des conditions normales.

Il convient de rappeler tout d'abord que l'article 24 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances prévoit la possibilité de reporter le solde de chaque compte spécial du Trésor, tandis que l'article 25 impose un strict équilibre entre les recettes et les dépenses.

Pour le FARIF, en vertu de l'article 25, il ne peut être procédé à l'ouverture effective des crédits sur le compte qu'au début du second trimestre de chaque année, lorsqu'un montant suffisant de recettes a été encaissé, compte tenu de la date de versement imposée par les textes fiscaux relatifs à la taxe sur les bureaux qui alimentent le compte. Il y a donc un décalage et les engagements sont reportés à la fin du second trimestre. L'ensemble du calendrier se trouve ainsi repoussé, ce qui aboutit en fin d'année à reporter des moyens de paiement sur les premiers mois de l'année suivante, le « fonds de roulement » ainsi constitué permettant d'honorer les engagements en cours.

Le « fonds de roulement » doit donc prendre en compte les engagements en cours; ainsi pour le FNDAE et le FFN, il est calculé de la manière suivante :

Solde 31/12/N moins les engagements

*Le solde au 31/12/N étant égal au solde au 1/1/N auquel s'ajoutent les recettes moins les dépenses.*

Cette notion de « fonds de roulement », plus sommaire que la définition usuelle, donne cependant une information utile sur les déséquilibres éventuels du compte et permet d'affiner la notion de solde au 31 décembre.

Dans le cas du FFN, il était nécessaire d'établir l'état des engagements pour avoir une vue précise de la réalité du solde.

La Cour s'intéresse donc à ces indicateurs et estime que pour certains comptes spéciaux du Trésor uniquement, ils permettraient d'affiner la notion de solde en donnant une compréhension dynamique des activités de ces comptes.

QUESTION N° 5

**L'EXÉCUTION DU BUDGET DU MINISTÈRE  
DES ANCIENS COMBATTANTS (1993-1997)**

a) Dans sa monographie, la Cour note qu'« à structure constante (c'est-à-dire hors prise en compte du Fonds de solidarité AFN créé en 1992 et du transfert à ce budget des crédits afférents à la majoration spécifique des unités mutualistes), les dépenses de fonctionnement du ministère ont baissé sensiblement moins vite que le reste du budget, les subventions de fonctionnement aux établissements publics sous tutelle étant même en croissance ». Elle précise qu'un contrôle approfondi de ces dépenses est en cours.

La Cour peut-elle préciser les hypothèses de travail sur lesquelles elle se fonde dans le contrôle qu'elle a engagé et, éventuellement, fournir un état de ses premières conclusions ?

b) Retraçant les coûts moyens par agent en termes de budget voté, la Cour relève des évolutions différentes entre l'administration centrale et les services déconcentrés sur la période 1994-1997.

Quelles précisions la Cour peut-elle apporter sur cette différence d'évolution ?

c) S'agissant des travaux de mise en sécurité des établissements sous tutelle, en particulier des maisons de retraite de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC), la Cour déplore le mode de financement actuel, soulignant que « *l'entretien du patrimoine immobilier de l'ONAC, qui accueille du public, et sa mise en conformité aux normes minimales de sécurité sont des charges à prévoir plusieurs années à l'avance.* »

Quelle solution la Cour préconise-t-elle en vue de remédier à une telle situation ?

d) La Cour suggère que la cession de certains de ses établissements qui s'avèrent peu adaptés à leur destination permettrait à l'ONAC de réaliser les investissements nécessaires dans les maisons de retraite « viables ». Elle a indiqué qu'une évaluation de cette solution était en cours.

La Cour peut-elle préciser ses hypothèses de travail dans ce domaine, ainsi qu'éventuellement, les résultats de cette évaluation ?

RÉPONSE

a) La Cour a décidé de mener un contrôle sur l'ensemble des aspects de la solidarité nationale à l'égard des anciens combattants, qu'il s'agisse du « devoir de réparation », lequel s'exprime à travers les pensions militaires d'invalidité, la prise en charge des soins gratuits, la majoration spécifique des rentes viagères et l'action sociale, ou du « devoir de mémoire » que traduisent un certain nombre de manifestations ou d'investissements.

Ce contrôle ne porte pas seulement sur le secrétariat d'Etat aux anciens combattants et les établissements publics liés à celui-ci (Office national des anciens

combattants et Institution nationale des invalides). La Cour, se fondant sur les compétences qui lui sont conférées par la loi en ce qui concerne les organismes bénéficiant de concours financiers de l'Etat (article L. 117-7 du code des juridictions financières et article du 38 du décret du 11 février 1985) et les organismes faisant appel à la générosité publique (article L. 111-8 du code), a étendu son contrôle aux principales associations conduisant des actions sociales en faveur des anciens combattants et de la mémoire historique.

Une publication de ces travaux est envisagée dans le courant de l'année 1999.

b) crédits indemnitaires (chapitres 31-02 et 31-22)

Le montant des dépenses liées aux heures supplémentaires apparaît élevé depuis plusieurs années. En 1994 il représentait 32,4 % des crédits indemnitaires inscrits au chapitre 31-02 et 31-22. En 1998, ce pourcentage est quasiment identique, alors qu'il avait baissé en 1995 et 1996, puis remonté en 1997.

En 1996, il représentait 30,09 %, alors qu'onze mois sur douze avaient été versés pour l'administration centrale. En année pleine, cette proportion aurait été de 31,06 %.

En 1997, les heures supplémentaires correspondent à 32,35 % avant correction, et à 31,38 % en rattachant à 1996 la mensualité afférente à cet exercice.

Le tableau actualisé, à l'aide des chiffres - encore provisoires - relatifs à l'année 1998, détaille les montants moyens reçus par bénéficiaire et leur évolution sur quatre ans (source : ACCT 3ème provisoire).

	1994	1995	1996	1997	1998 provisoire source CF	Evolutions en %					
						1995	1996	1997	1998	1998/94	
<b>Effectifs budgétaires</b>											
<b>Ministère</b>	<b>2.589</b>	<b>2.545</b>	<b>2.507</b>	<b>2.427</b>	<b>2.339</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-9,7%</b>	
administration centrale	738	716	698	637	635	-3,0%	-2,5%	-8,7%	-0,3%	-14,0%	
services déconcentrés	1.851	1.829	1.809	1.790	1.704	-1,2%	-1,1%	-1,1%	-4,8%	-7,9%	
<b>Crédits indemnitaires : dépenses nettes en F.</b>											
<b>Administration centrale</b>											
<b>Ch. 31-02 10</b>	<b>19.545.856</b>	<b>20.277.331</b>	<b>20.759.931</b>	<b>21.797.788</b>	<b>20.357.371</b>	<b>3,7%</b>	<b>2,4%</b>	<b>5,0%</b>	<b>-6,6%</b>	<b>4,2%</b>	
dont											
paragr.											
§ 21	4.384.822	4.657.892	4.223.438	4.339.542	3.917.049	6,2%	-9,3%	2,7%	-9,7%	-10,7%	
§ 22	3.530.184	3.720.864	4.124.651	4.121.743	4.014.767	5,4%	10,9%	-0,1%	-2,6%	13,7%	
§ 43	9.525.300	9.645.010	10.422.695	9.838.181	9.477.210	1,3%	8,1%	-5,6%	-3,7%	-0,5%	
<b>Services déconcentrés</b>											
<b>Ch. 31-22 10</b>	<b>20.160.419</b>	<b>19.118.348</b>	<b>18.927.734</b>	<b>17.766.538</b>	<b>17.722.251</b>	<b>-5,2%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-6,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-12,1%</b>	
dont											
§ 11	8.478.443	7.708.138	7.720.000	8.457.722	8.414.704	-9,1%	0,2%	9,6%	-0,5%	-0,8%	
§ 12	3.534.749	3.881.637	4.469.803	4.068.332	4.229.455	9,8%	15,2%	-9,0%	4,0%	19,7%	
§ 74	4.177.074	3.688.752	2.940.516	1.522.127	1.271.714	-11,7%	-20,3%	-48,2%	-16,5%	-69,6%	
<b>Heures supplémentaires</b>											
Part des H.S. sur 31.02.10 + 31.22	<b>32,40%</b>	<b>31,39%</b>	<b>30,09%</b>	<b>32,35%</b>	<b>32,38%</b>						
<b>Nombre d'agents bénéficiaires</b>											
administration centrale	457	430	427	404	362	-5,9%	-0,7%	-5,4%	-10,4%	-20,8%	
services déconcentrés	1 478	1 316	1 270	1 195	1 106	-11,0%	-3,5%	-5,9%	-7,4%	-25,2%	
<b>Dépense moyenne par agent en F.</b>											
administration centrale (1)	9 594,8	10 832,3	9 891,0	10 741,4	10 820,6	12,9%	-8,7%	8,6%	0,7%	12,8%	
services déconcentrés	5 736,4	5 857,2	6 078,7	7 077,6	7 608,2	2,1%	3,8%	<b>16,4%</b>	7,5%	32,6%	
<b>rapport déconcentrés/centrale</b>	<b>59,8%</b>	<b>54,1%</b>	<b>61,5%</b>	<b>65,9%</b>	<b>70,3%</b>						
<b>Après correction</b>											
<b>Dépense moyenne par agent en F.</b>											
administration centrale (1)	9 594,8	10 832,3	10 790,1	9 791,1	10 820,6	12,9%	-0,4%	<b>-9,3%</b>	10,5%	<b>12,8%</b>	

(1) En 1996, onze mois d'HS ont été versés. En année pleine la consommation aurait été de 4.607.387 F et la moyenne annuelle de 10 790,13 F en centrale.

Entre 1994 et 1998, l'évolution de la moyenne annuelle par agent a été + 12,8 % à l'administration centrale et de + 32,6 % dans les services déconcentrés, soit 2,5 fois plus importante. Elle traduit une volonté de réduire progressivement les écarts entre les deux catégories de services. Ainsi, la dépense par agent qui était, en 1994, supérieure de + 67 % en centrale par rapport aux services locaux, ne l'était plus que de 42 % en 1998. L'évolution correspond pour les personnels de ces services à des mesures de compensation des réductions d'effectifs et à une redistribution de la charge de travail.

L'augmentation en 1997 des dépenses du chapitre 31-02 résulte, d'une part, du versement d'indemnités au titre de la délocalisation (0,54 MF), pour lesquelles le chapitre a été abondé par 0,85 MF de crédits de répartition, et, d'autre part, de la régularisation des primes de recherche du CERAH (0,52 MF), payées précédemment sur le chapitre 31-90 en 1998.

La baisse du chapitre 31-02 (- 6,6 %), avec des effectifs en légère diminution (- 0,3 %), est à rapprocher de la quasi-stabilité des dépenses des services déconcentrés (- 0,2 %) pour des effectifs décroissant de 7,9 %.

c) Les investissements liés à la mise aux normes de sécurité dans les établissements de l'ONAC (maisons de retraite et écoles de rééducation professionnelle) sont financés, depuis le budget 1996, par l'article 30 du chapitre 57-91 « Equipement immobilier et patrimoine » et c'est sous la forme d'un « mandat conventionnel » que le secrétariat d'Etat assure pour le compte de l'ONAC la maîtrise d'ouvrage des opérations ; les directions départementales de l'équipement sont les conducteurs des opérations et l'ONAC assure uniquement la réception des travaux.

Cette situation a pour intérêt d'identifier sur un chapitre adéquat les autorisations de programme et les crédits de paiement consacrés à ces opérations de mise aux normes de sécurité. En revanche le contrôle des comptes et de la gestion de l'ONAC sur la période 1992/1996 a conduit la Cour à constater que cette formule a pour effet de déresponsabiliser les services de l'ONAC qui ne maîtrisent pas la programmation des travaux et ne sont pas associés aux opérations d'appels d'offres. Il en résulte un taux important de sous-consommation des crédits : la consommation n'a été que de 0,3 % des crédits ouverts pour 1996 et de 0,9 % des crédits ouverts pour 1997. Pour 1998, le taux se redresse nettement : un montant de 1,419 MF est consommé sur 5 MF de crédits de paiement ouverts, soit 28,3 %, en raison notamment des travaux effectués à la maison de retraite de Montmorency.

La Cour a constaté que la création de l'article 30 posait la question de l'absence d'un titre VI car les dépenses prévues auraient dû faire l'objet d'une subvention d'investissement à l'ONAC.

La programmation affichée par l'Office dans son rapport d'activité 1997 est reproduite dans le tableau annexé.

d) La Cour a relevé que des travaux de mise aux normes sont indispensables et urgents dans quatre maisons de retraite (Montpellier, Barbazan, St-Gobain et Le Theil), pour lesquelles les commissions départementales de sécurité ont émis un avis négatif.

Lors de sa réunion du 15 décembre 1998, le conseil d'administration présidé par le secrétaire d'Etat aux anciens combattants a examiné la situation du parc des maisons de retraite de l'ONAC. Il a décidé à l'unanimité la fermeture immédiate de la maison de retraite de Montpellier, confirmant la décision prise par le préfet de la région Languedoc-Roussillon, et il a autorisé le directeur général de l'ONAC à engager le processus de transfert des résidents de la maison de retraite de Villiers-le-Sec vers la résidence du centre hospitalier de Bayeux.



Ainsi, en 1999, le nombre des maisons de retraite de l'ONAC ne sera plus que de douze au lieu de quinze, celle de Marseille ayant déjà été fermée en 1997 pour des raisons de sécurité et d'environnement.

Lors de la même séance, le conseil s'est également prononcé pour la rénovation de la maison de Thiais, en partenariat avec l'Association pour la réadaptation des personnes adultes handicapées (ARPAH), qui reçoit les financements de plusieurs associations d'anciens combattants.

Un groupe de travail sur l'avenir des maisons de retraite de l'ONAC doit rendre ses conclusions le 31 mars 1999 lors d'une réunion extraordinaire du conseil d'administration. Ce rapport devra :

- faire ressortir un diagnostic de l'ensemble du parc (normes de sécurité, équilibre financier, potentiel d'accueil, conventionnement avec les collectivités territoriales au titre de l'aide sociale) ;
- évaluer l'incidence budgétaire des rénovations des maisons et établir une comparaison avec des solutions de conventions avec les établissements du secteur de droit commun ;
- proposer une solution réaliste pour chaque maison en fonction des éléments du diagnostic.

L'ensemble de cette démarche s'inscrit dans le cadre de la charte « un nouvel élan pour l'ONAC » qui a pour objectif de rétablir l'équilibre financier des établissements gérés par l'Office.

**TABLEAU DES INSCRIPTIONS BUDGÉTAIRES POUR LES TRAVAUX DE SÉCURITÉ,  
D'ACCESSIBILITÉ ET D'HYGIÈNE**

(en millions de francs)

ETABLISSEMENTS	ONAC 1994	ONAC 1995	ONAC 1996	ONAC 1997	Plan Etat AP 96	Plan Etat AP 98	Plan Etat (chap. 57-91 article 30) AP 99	TOTAL
Anse	4		2	5 (3)		3,2		11
Barbazan	9,5 (3)	5						17,7
Beaurecueil								
Boulleville							3	3
Boulogne								
Carignan	4 (1)	0,3			1			1,3
Le Theil					3,7	0,5		4,2
Marseille								
Montmorency					0,9	3,3		4,2
Montpellier				1			3,5	4,5
St-Gobain					3	0,3		3,3
Thiais				12 (3)				12
Vence	5	6						11
Ville-Lebrun	2 (2)				4,9	2,7		9,6

Villiers-le-Sec		0,7	0,7					1,4
TOTAL	20,5	12	2,7	18*	13,5	10	6,5	83,2 (4)

(1) Crédits inscrits et annulés

(2) Mise en conformité électrique de l'installation générale (du 110 au 220 v)

(3) Crédits ARPAH réalisés à Barbazan : évaluation pour Anse et Thiais)

(4) avec l'apport ARPAH 1997-2000

*Source : Rapport d'activité de l'ONAC 1997.*

QUESTION N° 6

**RESSOURCES ET DÉPENSES EXTRA-BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE  
L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

a) La Cour peut-elle chiffrer le montant des recettes et des dépenses enregistrées en 1997 dans certains comptes de tiers, au bénéfice des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ? Peut-elle ventiler lesdites recettes en fonction de leur provenance, et les dépenses selon leur nature, les services et les catégories d'agents bénéficiaires ?

b) La Cour peut-elle déterminer le montant des opérations de nature budgétaire réalisées sur le compte 451 « Fonds particuliers » du Trésor public, en les distinguant des opérations d'ordre ?

c) La Cour peut-elle chiffrer le montant global des recettes provenant de l'activité bancaire et de collecte d'épargne exercée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ? Peut-elle dire si l'on peut véritablement qualifier cette activité « d'activité d'ordre privé », dès lors que les fonds concernés sont gérés par des comptes publics ? Les recettes provenant de cette activité ne relèvent-elles pas du champ de l'article 110 de la loi de finances pour 1996 ?

d) La Cour peut-elle décrire l'activité bancaire et de collecte d'épargne, en précisant, notamment, les moyens mis en œuvre ? Comment évalue-t-elle le dispositif de contrôle mis en place comme substitut au contrôle de la Commission bancaire ? Quelle appréciation porte-t-elle sur la concurrence ainsi exercée par le Trésor public vis-à-vis des établissements bancaires de droit commun ?

e) La Cour peut-elle décrire la procédure comptable qui permettait en 1997 d'affecter au compte de tiers 466-171 des trésoriers-payeurs généraux les crédits budgétaires relatifs au fonctionnement de leurs services (807 millions de francs) ?

f) La Cour peut-elle indiquer les modalités selon lesquelles pourraient être régularisées les recettes et les dépenses enregistrées sur le compte 466-176 « Frais de service des comptes du Trésor en Polynésie » ?

g) Enfin, la Cour peut-elle dire si l'institution d'un établissement public de la masse des Douanes peut être considérée comme l'application régulière de l'article 110 de la loi de finances pour 1996 s'agissant de la réintégration des fonds extrabudgétaires de la Douane au sein du budget général ?

RÉPONSE

a) La Cour dispose d'un certain nombre d'informations communiquées par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie mais n'est pas en mesure à ce jour de dresser un bilan chiffré précis des recettes et des dépenses enregistrées dans des comptes de tiers de la comptabilité générale de l'Etat et bénéficiant à ce ministère, qui soit basé sur des données comptables. Les données comptables sont en effet difficiles à utiliser et à interpréter pour les raisons suivantes.

Ces recettes et dépenses sont enregistrées sur divers comptes de classe 4 (comptes de tiers) ou même de classe 3 (comptes de transfert) de la comptabilité générale de l'Etat au sein desquels elles ne sont pas toujours identifiées.

En ce qui concerne notamment le compte 451 qui retrace les activités d'épargne des services du Trésor, la Cour n'a communication dans les comptes de gestion des trésoreries générales que des masses créditrice et débitrice et du solde du compte. Or, les mouvements concernant les ressources tirées par le réseau du Trésor de cette activité ne figurent que dans des sous-comptes tenus en comptabilité auxiliaire dans les services extérieurs, qui ne font pas l'objet d'une centralisation comptable. Au surplus, le mode d'utilisation du sous-compte 451-26 « bénéfiques et frais » n'est pas homogène et a des utilisations différentes selon les départements, puisqu'il retrace soit l'ensemble des ressources d'épargne du département, soit uniquement les ressources propres de la trésorerie générale. Pour ces raisons, la seule analyse comptable ne permet pas d'établir un chiffrage exact.

Par conséquent, la Cour a engagé une enquête approfondie auprès des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Des documents ont été échangés avec les services de la comptabilité publique et cette étude a permis d'ores et déjà de rassembler un certain nombre de données, en cours de validation.

b) Les ressources tirées par le réseau du Trésor de l'activité d'épargne sont utilisées pour verser des indemnités à des agents fonctionnaires de l'Etat, et pour couvrir des frais de fonctionnement de ses services. Ces sommes sont donc virtuellement de nature budgétaire et devraient à ce titre figurer en recettes et en dépenses au budget général.

Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie s'est d'ailleurs engagé à régulariser les imputations au compte 451 au plus tard en 2001. L'annonce de cette régularisation a constitué l'un des motifs pour lesquels le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 1998, a jugé que la loi de finances pour 1999 n'était pas contraire à la Constitution.

La direction générale de la comptabilité publique a engagé une réflexion sur la mission de collecte de l'épargne, qui devrait permettre d'éclairer les différents scénarios d'évolution de chacune des composantes de cette activité.

Le compte 451 « Fonds particuliers » retrace en débit et en crédit l'ensemble des opérations relatives à la collecte de l'épargne. Il enregistre notamment les dépôts de fonds particuliers effectués par les déposants et les retraits correspondants. Trois sous-comptes du compte 451 retracent plus particulièrement des flux relatifs à la rémunération du réseau pour l'activité d'épargne et sa distribution en rémunérations accessoires pour les agents et en frais de fonctionnement. Il s'agit des comptes 451-26 « Bénéfiques et frais », 451-27 « Services extérieurs du Trésor » et, depuis 1997, le compte 451-28 « Remises et commissions sur emprunts » qui a repris les opérations imputées jusqu'en 1996 sur le compte 466-21.

Sur ces trois sous-comptes, les deux derniers, soit le 451-27 et le 451-28, peuvent faire l'objet d'un chiffrage, mais le premier, le 451-26, qui est le plus important, ne peut être chiffré avec précision par la Cour à ce stade, pour les raisons citées plus haut.

Le compte 451-26 reçoit en recettes dans chaque département une partie des remises et commissions versées par le groupe de la Caisse des dépôts et consignations pour le placement de ses produits d'épargne et d'assurance. Il reçoit également des fonds d'origine budgétaire puisqu'est retracé en recettes et en dépenses le traitement budgétaire du TPG.

Ces ressources servent à financer principalement des dépenses indemnitaires au bénéfice des agents du réseau du Trésor. Celles-ci sont versées soit directement à partir

du compte 451-26 soit après transfert au compte 451-27. Elles servent aussi à couvrir des dépenses de fonctionnement, soit directement soit, pour l'essentiel, indirectement après transit par le compte 466-171 « Frais de service des comptables du Trésor ».

La Cour n'est pas en mesure d'analyser le montant total de ces opérations. En effet, l'agrégation des masses débitrices et créditrices des comptes 451-26 tenus dans chaque département ne fournit pas une évaluation du montant des recettes et dépenses effectives transitant par le compte, dans la mesure où une partie des mouvements est constituée d'opérations d'ordre qui ne sont pas identifiées.

Le compte 451-27, est alimenté notamment par des versements sur le plafonnement des rémunérations des comptables au titre de « l'écrêtement » et de la réglementation du cumul.

Les débits du compte 451-27 sont constitués principalement de dépenses indemnitaires. Les indemnités versées sur ce compte sont pour l'essentiel destinées aux personnels du réseau qui ne participent pas directement à la collecte de l'épargne et ne bénéficient pas de ce fait de la répartition des remises effectuée « au premier niveau » sur le compte 451-26.

Les dépenses effectuées à partir de ce compte en 1997, hors dépenses d'ordre, ont été de 973,3 MF d'après les chiffres communiqués à la Cour par la direction de la comptabilité publique.

Elles comprenaient cependant un prélèvement exceptionnel de 862 MF effectué sur le solde du compte 451-27 à la fin de l'année 1997. Ce prélèvement a fait l'objet d'un versement au budget général au début de 1998. Ce prélèvement mis à part, les dépenses du compte hors mouvements d'ordre ont été en 1997 de 111,3 MF.

Enfin, le compte 451-28 retrace en recettes depuis 1997 les remises et commissions versées par l'Etat et les correspondants nationaux pour le placement des emprunts. Ces sommes sont réparties entre les agents des services du Trésor. Les montants distribués (à travers le compte 466-21) en 1996 représentaient 45,8 MF. Les données concernant ce compte pour 1997 n'ont pas été fournies à la Cour.

c) Dans le cadre de l'enquête en cours sur les rémunérations des personnels des services du Trésor, la direction générale de la comptabilité publique a fourni à la Cour un certain nombre d'informations sur les recettes provenant de l'activité d'épargne et leur distribution au sein du réseau du Trésor. Ces données permettront prochainement de dresser un bilan du montant des opérations en cause.

La Cour estime que l'activité bancaire et de collecte d'épargne des services du Trésor public ne doit pas être qualifiée « d'activité d'ordre privé ». Elle considère en effet que si la loi du 24 janvier 1984 dite « loi bancaire » a prévu la possibilité pour le Trésor public d'effectuer des opérations de banque à titre habituel, cette dérogation n'est justifiée qu'en ce qu'il s'agit d'un service d'Etat, ainsi qu'il résulte notamment de la décision n°83-167 du Conseil constitutionnel en date du 19 janvier 1984 relative à ladite loi.

Il faut donc considérer que les fonds déposés le sont auprès du Trésor public et que ceux-ci ont individuellement la qualité de correspondants du Trésor.

Les recettes provenant de cette activité relèvent donc bien du champ de l'article 110 de la loi de finances pour 1996. Le dispositif actuel a pour effet de payer à travers des comptes de tiers des rémunérations accessoires à des fonctionnaires de l'Etat, pour des sommes qui ne sont pas marginales.

d) Les moyens mis en œuvre par le réseau du Trésor pour les activités bancaires et de collecte de l'épargne ne font pas l'objet d'une comptabilité analytique. A compter de 1996 cependant, la DGCP a tenté d'établir les premiers éléments d'un compte de gestion des activités d'épargne, destiné à mettre en évidence le coût spécifique et le résultat de cette activité. Les résultats de cette analyse ont été communiqués à la Cour en 1998. Ils doivent encore être expertisés par la Cour.

Le contrôle de la Cour des comptes n'a pu jusqu'à présent s'exercer dans ce domaine. En effet, le compte 451 des trésoreries générales qui retrace l'ensemble des opérations d'épargne n'était pas jusqu'ici communiqué à la Cour des comptes au motif qu'il s'agissait d'une « activité privée ». La Cour a obtenu pour l'avenir communication de la « comptabilité auxiliaire » du compte 451 selon des modalités définies en accord avec la direction générale de la comptabilité publique.

Les services chargés du placement de l'épargne et de l'activité bancaire au sein des trésoreries générales et des autres postes comptables sont soumis à des contrôles internes : contrôle des équipes de vérification des trésoreries générales, au même titre que les autres services, pour lesquels la périodicité des contrôles est fixée par la direction de la comptabilité publique à 4 ans ; contrôles des services centraux de la direction générale de la comptabilité publique, qui procèdent à un examen mensuel et à un contrôle bisannuel de la comptabilité du compte 451 de chaque comptable teneur de compte ; contrôles de l'inspection des finances.

L'activité bancaire du Trésor public s'exerce dans des conditions de concurrence qui peuvent être jugées contestables, en premier lieu par la mention de l'appellation « Trésor public » qui figure sur les imprimés et formulaires fournis aux clients. De plus, les services du Trésor ne supportent pas, par nature, les obligations fiscales et prudentielles auxquelles sont soumis les établissements de crédit.

e) Ainsi que la Cour a pu le constater au cours de ses contrôles menés dans plusieurs trésoreries générales et à la paierie générale du Trésor, une partie des crédits budgétaires du chapitre 34-98 destinés au financement des frais de fonctionnement des services déconcentrés de la comptabilité publique était jusqu'en 1997 versée au compte 466-171.

Les crédits concernés faisaient l'objet dans chaque département de plusieurs mandats émis par le préfet pour chaque exercice. Ces mandats étaient accompagnés d'une imputation détaillée par paragraphe. Cependant, ils n'étaient pas représentatifs d'une dépense réelle déjà engagée. Les sommes concernées venaient en effet s'imputer au crédit du compte 466-171 « frais de service des comptables du Trésor » et celui-ci n'était ensuite débité qu'au fur et à mesure du paiement des frais de fonctionnement réellement engagés par les services du Trésor.

f) En ce qui concerne le compte 466-176 "Frais de services des comptables du Trésor en Polynésie", les ressources proviennent d'après les informations communiquées à la Cour des frais de perception de divers produits perçus au profit du budget du Territoire. Les dépenses servent à couvrir une partie des frais de fonctionnement des postes comptables du territoire. En première analyse ces recettes relèveraient par nature d'un traitement par fonds de concours qui permettrait de les rattacher au budget général de l'Etat et de financer par les procédures budgétaires de droit commun les frais de fonctionnement des services du Trésor concernés.

Cependant, le régime institutionnel et juridique de la Polynésie rend complexe cette régularisation dans la mesure où le conseil de gouvernement du territoire a souhaité que ces sommes soient utilisées localement par les services déconcentrés du Trésor.

g) A l'occasion de l'institution de l'établissement public de la masse des douanes, le compte 466-24 « Masse des douanes » a été fermé, comme l'impliquait la mise en œuvre de l'article 110 de la loi de finances pour 1996, et comme l'avait souhaité la Cour.

La création de cet établissement public a également eu pour effet de faire entrer les ressources et dépenses correspondantes dans les comptes d'un organisme soumis au contrôle de la Juridiction.

QUESTION N° 7

**L'EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (1994 - 1997)**

a) Après avoir rappelé les éléments pris en compte dans la dépense publique d'enseignement, la Cour note, dans sa monographie, que cet agrégat reste incomplet, notamment parce qu'il n'intègre pas « *les dépenses sociales en faveur des étudiants qui restent inscrites sur d'autres fascicules budgétaires, en particulier les aides au logement des étudiants (...) et les aides fiscales accordées aux familles* ».

La loi de finances initiale pour 1999 est toutefois marquée par une innovation importante, à savoir l'élaboration d'un budget coordonné de l'enseignement supérieur qui retrace aux termes de l'article 113 de la loi de finances pour 1998, « les ressources et les moyens alloués par l'Etat aux formations supérieures ». Si ce budget ne recense pas les dépenses mentionnées par la Cour, il n'en représente pas moins une réelle avancée dans la connaissance de l'effort global fourni en matière d'enseignement supérieur.

b) La Cour souligne le caractère « perfectible » du mode actuel de gestion des subventions pour la recherche universitaire en contestant l'efficacité des contrats globaux mis en place à partir de 1995, par rapport à leur objectif, qui était d'assurer la cohérence entre une recherche scientifique de qualité et les formations dispensées.

Afin d'améliorer ce mode de gestion, quels outils pourraient être mis en place pour disposer d'une vue globale de l'ensemble des financements mobilisés et éviter les disparités constatées entre les unités de recherche ?

c) S'agissant des dépenses de capital, la Cour met l'accent sur leur décrue, au cours de la période 1994-1997, tout en intégrant l'apport du plan de mise en sécurité des bâtiments universitaires de 1995 et les mesures prises pour le désamiantage du campus de Jussieu en 1996.

La Cour peut-elle préciser de quelle manière cette évolution peut être mise en lien avec la réalisation des contrats du XIème Plan dont le taux d'exécution est jugé, dans l'ensemble, satisfaisant ?

d) La Cour déplore la multiplicité et la dispersion des supports budgétaires, en matière d'emplois. Elle insiste notamment sur le fait que le chapitre-support de certains emplois varie au cours du temps.

La loi de finances initiale pour 1999 prévoit le transfert de prise en charge de 1 500 attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) du chapitre 31-11 - Personnel enseignant et chercheurs. Rémunérations, sur le chapitre 31-96 - Rémunérations de personnels. Divers et vacations.

Dans le prolongement de sa réflexion sur la gestion des dépenses de personnel, quelle appréciation la Cour peut-elle porter sur un transfert de cette nature ?

Enfin, la Cour observe une diminution de 20 % des aides au pré-recrutement d'enseignants-chercheurs sur la période 1994-1997.

L'examen de la consommation du chapitre 43-50, sur lequel sont imputées ces aides, fait apparaître au 30 septembre 1998, un faible taux de consommation de l'article 30 de ce chapitre, consacré au financement des allocations de recherche tandis que celui de l'article 50, dédié aux bourses de monitorat, évolue de manière régulière.



La Cour peut-elle préciser les facteurs d'évolution des dotations de ce chapitre ?

## RÉPONSE

a) La Commission des finances de l'Assemblée nationale demande quelle appréciation la Cour porte sur l'élaboration, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1999, d'un budget coordonné de l'enseignement supérieur.

La Cour avait noté dans la monographie consacrée à l'exécution du budget de l'enseignement supérieur pour les exercices 1994 à 1997 que le compte de l'enseignement supérieur, mis au point par le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie selon la méthode utilisée par la comptabilité nationale pour élaborer les comptes-satellites, dégagait un agrégat de la dépense publique en faveur de l'enseignement supérieur qui pouvait être considéré comme incomplet. Ce compte n'intègre pas en effet les dépenses sociales en faveur des étudiants, en particulier l'allocation de logement social et les aides fiscales accordées aux familles des étudiants, dépenses qui restent inscrites sur d'autres fascicules budgétaires. Il convient toutefois d'observer que ces données sont désormais publiées dans la note d'information éditée par la direction de la programmation et du développement du ministère (n° 98-32 d'octobre 1998).

Le « budget coordonné » de l'enseignement supérieur, présenté pour la première fois à l'appui du projet de loi de finances pour 1999, doit retracer en application de l'article 113 de la loi de finances pour 1998 les ressources et les moyens alloués par l'Etat aux formations supérieures. Cette initiative va dans le sens d'un recensement de l'ensemble des dépenses effectuées en faveur de l'enseignement supérieur, même si elle souffre de plusieurs limites. Ainsi que l'a remarqué la Commission des finances, le budget coordonné ne prend pas en considération les aides au logement des étudiants et les aides fiscales accordées aux familles. En outre, pour certains départements ministériels, il n'est pas parvenu à isoler précisément les crédits afférents à l'enseignement supérieur en raison de la globalisation des dotations affectées à certaines actions : c'est ainsi le cas des crédits destinés aux sections de techniciens supérieurs et aux classes préparatoires relevant du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Le budget coordonné présenté pour la première fois avec le projet de loi de finances initiale pour 1999 permet toutefois de mieux rendre compte de l'effort global de l'Etat en faveur de l'enseignement supérieur, même s'il peut encore être amélioré.

b) La Commission des finances de l'Assemblée nationale s'interroge sur les outils qui pourraient être mis en place afin de disposer d'une vue globale de l'ensemble des financements mobilisés pour la recherche au sein des établissements d'enseignement supérieur et d'éviter les disparités constatées entre les unités.

La Cour a observé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997 que le volet relatif à la recherche des contrats tripartites (mis en œuvre à partir de 1995 et associant l'Etat, le CNRS et les universités) prenait en compte selon des modalités différentes les dépenses dites d'infrastructure (entretien des locaux, fluides, etc.) et les activités scientifiques des unités de recherche (dotations annuelles de fonctionnement à l'exclusion des actions incitatives sur programme). Par ailleurs, les établissements d'enseignement supérieur doivent, pour connaître le montant total des crédits et des dépenses des unités de recherche liées au CNRS, tenir compte de leur imputation sur deux comptabilités distinctes, celle de l'université d'implantation et celle de la délégation régionale du CNRS, dont les nomenclatures et les règles de gestion sont différentes. Enfin les universités sont souvent dans l'incapacité de répartir les dépenses d'infrastructure selon qu'elles sont ou non liées à des activités de recherche.

Une harmonisation entre les outils de gestion comptable et budgétaire en usage au sein des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, d'une part, et du CNRS et des établissements publics à caractère scientifique et technologique, d'autre part, est donc souhaitable pour disposer d'une approche consolidée des ressources et des coûts de chaque unité de recherche. De même le développement systématique de la comptabilité analytique au sein des établissements d'enseignement supérieur permettrait de répartir plus précisément les coûts généraux directs et indirects entre les unités de recherche. Ces deux types d'amélioration des instruments de gestion et les remontées d'information qu'elles permettraient sont nécessaires pour que les contrats tripartites puissent être les instruments de cohérence qu'ils ont vocation à être.

c) La Commission des finances demande de quelle manière la légère baisse des dépenses en capital intervenue de 1994 à 1997 pour l'enseignement supérieur peut être mise en lien avec la réalisation des contrats du XI<sup>ème</sup> Plan.

Dans sa monographie consacrée à l'exécution du budget de l'enseignement supérieur, présentée dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, la Cour n'a pas évoqué la réalisation des volets des contrats du XI<sup>ème</sup> Plan concernant l'enseignement supérieur. En revanche, elle a consacré une insertion au rapport public de 1998 aux contrats de plan Etat-région conclus pour la période 1994-1998. Même si cette analyse globale porte bien au-delà du seul secteur de l'enseignement supérieur, la Cour a noté que les taux d'exécution de ces contrats accusaient de façon globale des retards tenant en grande partie à l'insuffisance des moyens financiers mis en place chaque année par l'Etat : 66,5 % seulement des crédits d'Etat avaient été délégués à la fin de 1997 aux préfets de région.

Par ailleurs, la Cour estimait que le bilan d'exécution des contrats de plan Etat-régions ne rendait pas compte du degré de réalisation concrète des projets, dans la mesure où les taux de réalisation se réfèrent aux crédits engagés au niveau national, mais non aux crédits mandatés ou payés. Ce constat a amené la Cour à souhaiter que l'Etat veille aux conditions d'un meilleur suivi de l'exécution des contrats.

d) La Commission des finances demande quelle appréciation la Cour porte sur le transfert de la prise en charge, dans la loi de finances initiale pour 1999, de 1 500 attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) du chapitre 36-11 (personnel enseignant et chercheurs, rémunérations) sur le chapitre 31-96 (rémunérations de personnels, divers et vacations).

Dans sa monographie consacrée à l'enseignement supérieur, la Cour a regretté l'absence de continuité qui rend difficile le suivi des emplois, déjà rendu complexe par l'existence de nombreux statuts et par des imputations budgétaires parfois hétérogènes pour une même catégorie de personnel. Elle relevait notamment l'exemple des contractuels hospitalo-universitaires dont la gestion budgétaire a été transférée en 1996 du chapitre 31-96 au chapitre 31-11.

La Cour estime souhaitable d'éviter toute discontinuité des imputations budgétaires qui ne serait pas justifiée par une plus grande clarté ou par une plus grande précision de présentation.

e) La Commission des finances demande quels sont les facteurs d'évolution des dotations du chapitre 43-50, l'examen des crédits au 30 septembre 1998 ayant fait apparaître un faible taux de consommation pour l'article 30 de ce chapitre, consacré au financement des allocations de recherche, et une évolution régulière pour l'article 40, consacré aux bourses de monitorat.

La Cour a constaté, dans la monographie consacrée à l'enseignement supérieur rédigée en 1998, une diminution de 20 % des aides au pré-recrutement d'enseignants-chercheurs sur la période 1994-1997. Elle n'a cependant pas analysé de façon détaillée les évolutions respectives de ces deux aides, qui relèvent de régimes réglementaires différents et obéissent à des critères d'allocation distincts, d'autant que ses dernières observations, qui portaient sur l'année 1997, étaient antérieures à la date indiquée en référence dans la question de la Commission des finances. La Cour s'attachera toutefois, dans le cadre de son prochain rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998, à approfondir plus particulièrement ce point.

QUESTION N° 8

**L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA JUSTICE (1994 - 1997)**

1°) La Cour relève, dans sa monographie, que « les enquêtes (...) ont (...) montré que le règlement des frais de justice par les régies des tribunaux s'accompagnait de contrôles peu approfondis et révélaient des anomalies qui n'auraient sans doute pas échappé à un comptable public ». La Cour peut-elle présenter les fonctions et le statut des régies des tribunaux judiciaires ? Peut-elle définir le champ des enquêtes évoquées et préciser leurs résultats en indiquant, notamment, les irrégularités et les situations anormales relevées ? Quelles solutions sont envisageables pour améliorer le fonctionnement des régies des tribunaux ? Peut-elle décrire l'évolution sur la période considérée des frais de justice par catégorie (civile, pénale, etc...) ainsi que les principaux facteurs d'accroissement ?

2°) Dans sa monographie, la Cour évoque l'existence d'emplois en surnombre. Peut-elle quantifier, par catégorie de personnel et par an, ces surnombres et leur coût, en précisant les chapitres sur lesquels les crédits correspondants sont inscrits . Peut-elle en indiquer les bases juridiques ?

3°) A plusieurs reprises, la Cour fait référence aux mesures de mise en réserve des crédits qui ont touché le budget de la justice. Peut-elle, par année, préciser la base juridique de ces gels, les chapitres concernés et les montants en cause ? Peut-elle fournir des éléments de comparaison entre la situation du budget de la justice au regard de ces mesures et celles des autres budgets ? Peut-elle préciser les conséquences de ces mesures sur la gestion des crédits et sur la réalisation des opérations d'équipement ?

RÉPONSE 1

Les régies des secrétariats-greffes des cours et tribunaux judiciaires ont pour base réglementaire le décret n° 83-454 du 2 juin 1983 relatif au régime financier des secrétariats-greffes des cours et tribunaux et modifiant certaines dispositions du code de l'organisation judiciaire, le décret n° 83-455 du 2 juin 1983 relatif au régime financier des secrétariats-greffes des cours et tribunaux et modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, le décret n° 83-456 du 2 juin 1983 modifiant le décret n° 72-809 du 1er septembre 1972 relatif à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office, et le décret n° 83-457 du 2 juin 1983 modifiant le code du travail. Elles ont été créées par arrêté du Garde des Sceaux en date du 19 août 1983, conformément aux dispositions de l'arrêté interministériel du 4 juillet 1983 (art. 1 et 4).

Aux termes des articles 1 et 2 de l'arrêté interministériel en question, les régies de recettes ont pour objet d'encaisser pour le compte de l'Etat les redevances de copies de pièces pénales, ainsi que les recettes liées à la compétence commerciale des TGI. Elles ont également pour fonction de réaliser les opérations d'encaissement et d'emploi de fonds relatifs aux :

- cautionnements prévus par les dispositions du code de procédure pénale relatives au contrôle judiciaire ;
- sommes saisies-arrêts sur salaires et rémunérations ;
- consignations des parties civiles ;
- provisions pour expertise ;
- provisions sur redevances et droits ;

- sommes trouvées lors d'apposition de scellés et sommes remises en dépôt par le chef du secrétariat-greffe, sauf en matière pénale.

Selon l'article 4 du même arrêté interministériel du 4 juillet 1983, les régies d'avances sont chargées du paiement de l'ensemble des frais de justice criminelle, correctionnelle et de police visés à l'article R. 92 du code de procédure pénale ainsi que les frais de justice qui y sont assimilés au sens de l'article R. 93 du même code.

Il faut noter enfin qu'un arrêté interministériel du 10 mars 1981 a habilité le Garde des Sceaux à instituer des régies d'avances auprès des conseils des prud'hommes pour le paiement des mêmes dépenses de matériel (montant maximal : 1 000 F par opération), des frais d'affranchissement, des frais de déplacement, et des rémunérations des personnels payés sur une base horaire ou à la vacation.

Ne seront pas évoquées dans les développements qui suivent, en raison de leur faible importance, les régies d'avances et de recettes que le Vice-Président du Conseil d'Etat est habilité à mettre en place dans les juridictions administratives en application des dispositions d'un arrêté interministériel du 26 avril 1995. Les premières ont pour objet le paiement de dépenses de matériel et de fonctionnement dans la limite de 5 000 F par opération ; les secondes sont, pour l'essentiel, chargées d'encaisser les participations versées lors de la délivrance de publications ou de copies de décisions des juridictions, ou les droits perçus en contrepartie de la délivrance de timbres exigés lors de l'enregistrement d'une requête ou lors d'une demande d'ampliation d'un acte ou d'une décision.

\*

\*            \*

Les développements qui suivent s'appuient sur les observations faites par la Cour dans le cadre d'une enquête portant sur un échantillon de quatre-vingt-huit juridictions judiciaires relevant du ressort de cinq Cours d'appel : Paris, Versailles, Douai, Aix-en-Provence et Agen. Elles permettent de mettre en évidence un certain nombre d'anomalies sur lesquelles la Cour a attiré l'attention de la Garde des Sceaux, ministre de la justice, et d'en analyser les causes.

- Les anomalies

Des écarts inexplicables figurent très fréquemment dans la comptabilité des régisseurs. Ils résultent parfois d'erreurs anciennes. Ces écarts peuvent masquer des opérations très critiquables, voire des détournements de fonds qui - dans des cas exceptionnels, il est vrai - peuvent atteindre plusieurs centaines de milliers de francs. Le report d'année en année des différences constatées est susceptible d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs.

La gestion des sommes consignées par les parties civiles en application des décisions des juges d'instruction prises sur le fondement des articles 88 et suivants du code de procédure pénale n'est pas satisfaisante : destinée à garantir le paiement de l'amende civile qui serait prononcée si la constitution de partie civile était jugée abusive ou dilatoire, la somme consignée doit être restituée dans le cas contraire.

Or, cette restitution suppose une liaison entre les greffes des chambres pénales et les régies, trop souvent inexistante, de sorte que le régisseur est dans l'ignorance du déroulement des affaires, et que des sommes considérables sont conservées au lieu d'être restituées à leurs dépositaires. L'instruction n° 87-77-B2-A6 du 23 juin 1987 prévoit que ces sommes doivent être remises à l'administration des Domaines en l'absence de réclamation.

En raison de leur importance, les dépenses afférentes aux frais de justice méritent une attention particulière, mais les règles applicables sont complexes car elles varient selon les types de frais de justice, qui sont nombreux. Même si un dispositif de suivi significatif, notamment des frais de justice criminelle, a été mis en place en 1996, assorti d'un taux directeur de progression de 5 %, même si une convention tarifaire a été conclue avec France-Télécom, qui a permis de réduire de 30 % les tarifs des écoutes téléphoniques, la progression des dépenses de frais de justice est constante (+ 25,5 % entre 1994 et 1997).

La Cour envisage, dans les années à venir, la réalisation d'une enquête d'ensemble sur les frais de justice. A ce jour, tout au plus est-il possible de porter quelques appréciations à partir des contrôles réalisés sur pièces et sur place.

C'est ainsi que le coût de maintien en fourrière d'objets encombrants utiles à la manifestation de la vérité, qui, parfois, ne s'explique que par un oubli du magistrat ou de la juridiction qui a statué sur le sort de ces objets, reste fort important. A la différence des consignations des parties civiles, évoquées ci-dessus, les lacunes constatées tiennent moins à la liaison avec le régisseur qu'à l'omission des décisions juridictionnelles nécessaires à ce dernier. On observe fréquemment la disparition de ces lacunes lorsque cette catégorie de frais de justice est suivie spécifiquement par un greffier.

D'autres catégories de frais de justice soulèvent des questions qui ne sont pas sans analogie avec les problèmes de sécurité sociale, telles que le risque d'un excès de prescriptions dans les expertises en tous genres. Dans un TGI, il a été relevé que, du fait d'un juge d'instruction, les seuls frais d'écoutes téléphoniques avaient dépassé, en 1996-1997, les dépenses de fonctionnement du tribunal. La maîtrise de ces dépenses ne peut passer que par une discipline des prescripteurs : juges d'instruction, parquets, officiers de police.

Enfin, il importe que les régisseurs, chargés du paiement des frais d'expertise, effectuent, ce qui est loin d'être toujours le cas, les déclarations nécessaires tant aux services fiscaux qu'à l'ordonnateur du traitement principal pour la tenue de comptes de cumul lorsque l'expert est un agent de la fonction publique (par exemple, fonctionnaires des laboratoires de police).

#### - Les causes des situations rencontrées

Indépendamment de celles qui ont été évoquées ci-dessus, et qui tiennent plus particulièrement à l'organisation administrative interne des juridictions (liens entre les greffes des chambres pénales et la régie), on peut répertorier trois causes essentielles aux anomalies constatées.

En premier lieu, il faut relever l'insuffisance, sinon le manque total de formation comptable des agents affectés dans une régie, dont le niveau hiérarchique est souvent très modeste, et qui remplissent leurs fonctions sans avoir nécessairement d'aptitude à la comptabilité. A ce facteur, s'ajoute le fait que les textes relatifs aux frais de justice sont parfois d'application délicate et que les régisseurs peuvent être appelés à régler, à ce titre, des dépenses qui ne relèvent pas de cette catégorie.

En second lieu, des risques non négligeables découlent de l'absence d'informatisation d'un certain nombre de régies, ou de l'utilisation de logiciels présentant des lacunes dans les renseignements qu'ils fournissent, ou encore qui n'éditent pas de livre-journal.

En troisième lieu, les contrôles des vérificateurs des trésoreries générales ne sont sans doute pas assez fréquents. Ils ont lieu théoriquement tous les quatre ans, mais la Cour a rencontré fréquemment des cas où aucun contrôle n'était intervenu depuis sept ou huit années, voire plus. Cette situation résulte, au premier chef, des programmes de

vérification des trésoreries générales ; elle trouve aussi son origine dans le fait que les chefs de juridiction et les greffiers en chef ignorent fréquemment qu'ils ont, eux aussi, un devoir de surveillance des régisseurs, à charge pour eux, en cas de doute, de solliciter une vérification supplémentaire du comptable compétent.

\*  
\*     \*

L'importance des fonds maniés par les régisseurs des secrétariats-greffes des juridictions judiciaires conduit à s'interroger sur le bien-fondé des règles posées par les articles R. 814-1 à 7 du code de l'organisation judiciaire. Aux termes de l'article R. 814-4, les régisseurs paient l'ensemble des frais de justice criminelle, correctionnelle et de police visés à l'article R. 92 du code de procédure pénale ainsi que ceux qui leur sont assimilés par l'article R. 93 du même code. Cette disposition est une dérogation au décret du 28 mai 1964 sur les régies de recettes et les régies d'avances des organismes publics, dont l'article 9 limitait les dépenses qui peuvent être payées par un régisseur aux menues dépenses de matériel, dans la limite d'un montant fixé par arrêté du ministre des finances, aux rémunérations des vacataires, aux secours urgents et exceptionnels, aux frais de mission et au traitement des personnels qui entrent au service de l'administration ou la quittent en cours de mois.

L'article 9 du décret de 1964 a été remplacé par l'article 10 du décret du 20 juillet 1992, qui fait désormais mention de « dépenses de matériel et de fonctionnement », mais toujours dans la limite d'un montant fixé par arrêté ministériel.

Il est vrai que l'article 18 du règlement général sur la comptabilité publique dispose que « des régisseurs peuvent être chargés, pour le compte des comptables publics, d'opérations d'encaissement ou de paiement », sans davantage de précision. La Cour estime toutefois qu'il serait plus conforme à l'organisation des réseaux comptables dans l'administration que les régies d'avances des juridictions judiciaires ne payent pas l'ensemble des frais de justice, mais seulement certaines catégories de dépenses de cette nature ou, mieux encore, ne les payent que dans la limite d'un montant déterminé : un transfert d'opérations se ferait ainsi vers les comptables du Trésor.

## RÉPONSE 2

Pendant la période examinée, le ministère de la justice a eu la possibilité d'employer des personnels en surnombre par rapport aux effectifs budgétaires.

1° Les autorisations accordées résultent :

– soit des textes statutaires accordant respectivement aux magistrats des juridictions administratives et aux magistrats des juridictions judiciaires le droit d'être, sur leur demande, maintenus temporairement en activité au-delà de l'âge limite de la retraite, au besoin en situation de surnombre (cf. notamment la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat, la loi organique n° 86-1303 du 23 décembre 1986 relative au maintien en activité des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation et la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 modifiée portant maintien en activité des magistrats des Cours d'appel et des TGI) ;

– soit de la loi n° 95-9 du 6 janvier 1995 portant loi de programme relative à la justice autorisant le recrutement temporaire, pour la période 1995-1999, de 75 magistrats dans les juridictions administratives.

Elles résultent également, en dehors de tout cadre légal :

– soit d'autorisations des premiers ministres successifs accordées au ministre de la justice d'employer en surnombre des fonctionnaires pénitentiaires, dont le nombre a varié selon les années :

en 1994 : 150 (corps de surveillance)  
en 1995 : 380 (292 corps de surveillance + 88 autres corps divers)  
en 1996 : 150 (corps de surveillance)  
en 1997 : 150 (corps de surveillance)

– soit, comme pour tous les ministères, de recrutements autorisés en gestion concernant diverses catégories de fonctionnaires ; ces recrutements en surnombre sont gagés par le blocage d'emplois vacants dans d'autres catégories.

Les quatre tableaux joints établis par le contrôleur financier du ministère de la justice présentent la situation des effectifs de ce ministère au 31 décembre de chacune des quatre années sous revue.



**SITUATION DES EFFECTIFS DE LA JUSTICE AU 31 DECEMBRE 1994**

	Eff ecti f bud gét aire	Eff ecti f réel	Gel	Co nco urs ext ern es visé s	Vac anc es dis pon ible s
31-51 Juridictions administratives.....	1.8 84	1.8 13*	0	32	53
31-90					
Art. 10 Administration centrale et services communs.....	1.8 14	1.7 03	26 0	6 0	79 7
• agistrats..... M	164	157	26	6	72
• ors magistrats..... H	1.6 50	1.5 46	279 -	25 -	- 170
Art. 20 Services judiciaires...	24	24	-	-	-
• agistrats..... M	590	360	279	25	-
• ors magistrats..... H	5.9 74	5.9 13*	145 0	386 340	- -
Art. 40 Administration pénitentiaire .....	18. 616	* 18.	145 173	46 24	- 10
• urveillance ..... S	23 476	23 346			
• ors surveillance... H	18. 795 ***	18. 802			
Art. 50 Protection judiciaire de la jeunesse .....	4.6 81 5.8 89	4.5 44 5.6 82			
37-94 CNIL.....	54	54	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>57. 707</b>	<b>56. 958</b>	<b>623</b>	<b>473</b>	<b>NS</b>

\* dont 14 en surnombre (après limite d'âge).  
 \*\* dont 109 en surnombre (après limite d'âge).  
 \*\*\* non compris 150 surnombres autorisés.

**SITUATION DES EFFECTIFS DE LA JUSTICE AU 31 DECEMBRE  
1995**

	Eff ecti f bud gét aire	Eff ecti f réel	Gel	Rec rut em ent s ext
--	--	--------------------------	-----	-------------------------------------

				<b>ern es visé s</b>
31-51 Juridictions administratives .....	19 61	19 07	-	21 0
• Membres du Conseil	217	207	-	0
• Autres magistrats .....	(a) 605	606	-	21
• Fonctionnaires.....	11	(b) 94		
	39	10		
31-90				
Art. 10 Administration centrale et services communs .....	18 00	17 20	-	11 -
• magistrats .....	M 169	164	-	11
• ors magistrats .....	H 16	15	-	234
Art. 20 Services judiciaires ...	31	56	-	8
• magistrats .....	M 24	24	-	226
• magistrats .....	M 668	295	-	228
• ors magistrats .....	H 60	59	-	109
• ors magistrats .....	H 29	(c) 15	-	119
Art. 40 Administration pénitentiaire.....	18 639	18 380	-	117
• surveillance.....	S 23	24		
• ors surveillance ...	H 899	025		
Art. 50 Protection judiciaire de la jeunesse.....	19 146	19 347		
	(e) 47	46		
	(d) 53	78		
	59	36		
	78			
37-94 CNIL .....	55	(f) 55	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>58. 361</b>	<b>57. 738</b>	-	<b>611</b>

- (a) dont 21 en surnombre (après limite d'âge).  
(b) non compris 15 surnombres autorisés.  
(c) dont 6 en surnombre (après limite d'âge).  
(d) dont 89 en surnombre (après limite d'âge).  
(e) non compris 150 et 142 surnombres autorisés.  
(f) non compris 88 surnombres autorisés.  
(g) par convention.

**SITUATION DES EFFECTIFS DE LA JUSTICE AU 31 DECEMBRE  
1996**

	Eff ecti f  bud gét aire	Eff ecti f  réel	Gel		Rec rut em ent S visé S (hors conco urs intern es)
			25 %	60 ou 66 %	
31-5.1 Juridictions administratives.....	2,0	1,9	5	6	44
• Membres du Conseil	1,6	1,1	-	5	5
• Autres magistrats.....	217	(a) 211	-	1	23
• Fonctionnaires.....	625	(c) 627	5	-	16
	1,1	1,1			
	74	33			
31-90					
Art. 10 Administration centrale et services communs.....	1,8	1,7	-	19	0
• Magistrats.....	0,6	42	-	0	0
• Hors magistrats.....	(d) 71	173	-	19	979
Art. 20 Services judiciaires	1,6	69	68	22	408
• Magistrats.....	35	24	53	22	571
• Hors magistrats.....	23	636	62	14	571
Art. 40 Administration penitentiaire.....	194	5,9	44	-	232
• Surveillance.....	6,0	52	18	14	39
• Hors surveillance.....	87	(e) 87	8	26	111
Art. 50 Protection judiciaire de la jeunesse..	19	18			
	107	683			
	24	24			
	619	470			
	19	19			
	(f) 22	590			
	4,9	4,8			
	97	80			
	6,0	5,9			
	85	66			
37-94 CNIL.....	55	(g) 55	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>59 775</b>	<b>58 840</b>	<b>14 3</b>	<b>87</b>	<b>14 05</b>

- (a) dont 22 en surnombre (après limite d'âge).  
 (b) non compris 30 surnombres autorisés.  
 (c) dont 6 en surnombre (après limite d'âge).  
 (d) non compris 10 surnombres autorisés.  
 (e) dont 86 en surnombre (après limite d'âge).  
 (f) non compris 150 surnombres autorisés.  
 (g) par convention.

**SITUATION DES EFFECTIFS DE LA JUSTICE AU 31  
DECEMBRE 1997**

	Eff ecti	Eff ecti	Rec rut
--	-------------	-------------	------------

	<b>f bud gét aire</b>	<b>f réel (* )</b>	<b>em ent s visé s (hors conco urs intern es)</b>
31-51 Juridictions administratives.....	20 62	20 10	64 7
• Membres du Conseil	217	(a) 216	40
• Autres magistrats.....	641	654	17
• Fonctionnaires .....	12 04	11 40	
31-90			
Art. 10 Administration centrale et services communs.....	17 63	17 09	4 -
• agistrats..... M	(b) 170	172	4
• ors magistrats..... H	15	15	513
Art. 20 Services judiciaires ...	93	37	302
• agistrats..... M	25	772	211
• ors magistrats..... H	290	59	144
Art. 40 Administration pénitentiaire .....	61 17	80	24 120
• urveillance ..... S	19 173	18 (h) 92	130
• ors surveillance... H	24 786	24	
Art. 50 Protection judiciaire de la jeunesse .....	19 727	667	19
	(g) 50	749	
	59	18	
	61	59	
	45	52	
37-94 CNIL.....	56	(h) 56	-
<b>TOTAL</b>	<b>60. 102</b>	<b>59. 166</b>	<b>855</b>

(a) dont 23 en surnombre (après limite d'âge).

(b) non compris 41 surnombres autorisés.

(c) dont 2 en surnombre (après limite d'âge).

(d) non compris 10 surnombres autorisés.

(e) dont 114 en surnombre (après limite d'âge).

(f) dont 408 postes équivalent temps plein pour le transfert de charges.

(g) non compris 150 surnombres autorisés.

(h) par convention.

(\*) actes visés par le contrôle financier.

2°/ Les réalisations montrent que :

– les autorisations de surnombre n'ont en définitive porté que sur une proportion très faible des emplois budgétaires du ministère de la justice, qui sont de l'ordre de 60 000 agents ;

– le ministère ne s'est jamais trouvé en situation de surnombre, que l'on analyse ses effectifs dans leur globalité ou par secteur - à l'exception notable, toutefois, des services pénitentiaires en 1995 (126 agents au-delà des emplois budgétaires, pour 380 surnombres autorisés et pour un effectif total de 23 899 personnes) ;

– les situations constatées de surnombre au sein de certains corps ont été finalement modestes par rapport aux autorisations les concernant :

en 1994 : 7 personnels de surveillance en effectif réel au-delà de l'effectif budgétaire du corps (pour une autorisation de 150 surnombres) ;

en 1995 : 1 magistrat des juridictions administratives et 201 personnels pénitentiaires de surveillance en effectif réel au-delà de l'effectif budgétaire du corps ;

en 1996 : 2 magistrats des juridictions administratives au-delà de l'effectif budgétaire du corps ;

en 1997 : 13 magistrats des juridictions administratives et 22 personnels pénitentiaires de surveillance au-delà de l'effectif budgétaire du corps.

3°/ Le coût réel des surnombres est difficile à évaluer en gestion en raison de la diversité des situations statutaires, qui exigerait que soient effectuées des recherches approfondies, incompatibles avec les délais fixés pour la réponse à la question posée. On peut toutefois mentionner les points suivants :

a) En ce qui concerne les juridictions administratives, le montant annuel des rémunérations principales des membres du Conseil d'Etat maintenus en activité au-delà de la limite d'âge s'établit comme suit au cours de la période :

- 31.12.1994 : 4 479 936 F (11 agents)
- 31.12.1995 : 7 466 281 F (21 agents)
- 31.12.1996 : 8 524 346 F (22 agents)
- 31.12.1997 : 9 405 252 F (23 agents)

Ces rémunérations sont imputées sur le chapitre 31-51 (Rémunérations principales), article 10.

En revanche, les services du Conseil d'Etat ne sont pas en mesure, dans l'immédiat, de produire le coût en gestion d'une part des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel maintenus en activité au-delà de la limite d'âge et, d'autre part, du coût en gestion des magistrats temporaires autorisés, le cas échéant, en surnombre dans le cadre de la loi n° 95-9 du 6 janvier 1995. Pour cette dernière catégorie, toutefois, on peut préciser que la dotation budgétaire annuelle pour 15 magistrats en surnombre a été arrêtée, en 1995, à 4 MF, imputés sur le chapitre 31-51, article 20.

b) En ce qui concerne les services judiciaires, le montant annuel des rémunérations principales des magistrats maintenus en activité au-delà de la limite d'âge s'établit comme suit :

- 31.12.1995 : 51 312 711 F (151 agents)
- 31.12.1995 : 46 859 552 F (139 agents)
- 31.12.1996 : 43 370 162 F (123 agents)
- 31.12.1997 : 50 587 105 F (120 agents)

Ces rémunérations sont imputées sur le chapitre 31-90, article 20 (Services judiciaires).

c) En ce qui concerne les services pénitentiaires, il n'a pas été possible de déterminer de façon précise le coût en gestion des surnombres. A titre indicatif, figure ci-dessous le coût moyen budgétaire d'une part des autorisations de surnombre, et, d'autre part, des surnombres annuels réellement constatés.

	Coût moyen budgétaire des surnombres autorisés	Coût moyen budgétaire des surnombres réellement constatés en gestion
- 31.12.1994	22 131 300 F (150 emplois)	1 032 794 F (7 emplois)
- 31.12.1995	57 530 860 F (380 emplois)	30 430 797 F (201 emplois)
- 31.12.1996	23 019 450 F (150 emplois)	néant
- 31.12.1997		3 376 186 F (22 emplois)

Ces rémunérations sont imputées sur le chapitre 31-90, article 40 (services pénitentiaires). Le coût des surnombres « réellement constatés en gestion », indiqué ci-dessus, correspond au nombre d'agents en surnombre constatés au 31 décembre de chaque année x 12 mois ; la dépense réelle a vraisemblablement été différente dans la mesure où les agents en surnombre au 31 décembre ont pu ne pas l'être sur toute la durée de l'année pleine.

\*  
\*     \*

Un certain nombre de précisions pourront être apportées sur cette question à l'issue de l'enquête actuellement en cours sur la gestion des personnels du ministère de la justice.

### RÉPONSE 3

Chaque année, dans le cadre de la politique de régulation budgétaire, c'est le ministre des finances qui notifie par lettre au ministre de la justice le montant du gel des crédits et la nature des opérations concernées. Cette notification, au cours de la période examinée, est intervenue respectivement les 16 mai 1994, 22 février 1995, 26 février 1996 et 17 mars 1997.

Les quatre tableaux annexés résument les gels intervenus, précisent leur incidence sur les divers chapitres concernés de la nomenclature budgétaire, et font apparaître les mesures de consolidation partielle des gels successifs par des arrêtés d'annulation.

**GELS DE CRÉDITS DE 1994 À 1997**

		GESTION 1994							
		Annulation du 30 mars 1994		Gel (8%) Lettre du 16 mai 1994		Annulation du 29 septembre 1994		Montant total des annulations	
Chapitre	Intitulé du chapitre	Montant AP	Montant CP	Montant AP	Montant CP	Montant AP	Montant CP	Montant AP	Montant CP
3405	Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques		9.494.000		17.985.600		5.000.000		14.494.000
3413	Frais d'état-civil		345.929		345.928		345.928		691.857
3434	Services de la PJJ. Fonctionnement		2.000.000		15.312.422		2.000.000		4.000.000
3451	Conseil d'Etat. CAA et TA. Dépenses de fonctionnement		500.000		5.903.162				500.000
3490	Frais de déplacement				4.682.079				0
3498	Matériel et fonctionnement courant		2.400.000		16.159.672		6.000.000		8.400.000
3510	Travaux d'entretien immobilier		2.000.000		2.857.978		1.000.000		3.000.000
3610	Subvention de fonctionnement aux établissements publics et aux budgets annexes		6.000.000		895.992		5.000.000		11.000.000
3792	Fonctionnement des juridictions				79.651.197		10.000.000		10.000.000
3796	CNIL				210.000				0
3798	Fonctionnement des établissements pénitentiaires				20.000.000				0
4601	Subventions		1.000.000		4.639.469		2.000.000		3.000.000
<i>Sous-total DO</i>			<i>23.739.929</i>		<i>168.643.499</i>		<i>31.345.928</i>		<i>55.085.857</i>
5601	Etudes et recherche			224.000	200.000			0	0
5630	Services de la PJJ			4.000.000	2.000.000			0	0
5711	Administration centrale. Services judiciaires. Equipement	20.000.000	20.000.000	43.720.000	1.648.000	15.000.000	15.000.000	35.000.000	35.000.000
5720	Equipement pénitentiaire			27.840.000	8.096.000			0	0
5751	Conseil d'Etat. CAA et TA. Travaux de modernisation			556.000	556.000			0	0
6620	Subventions d'équipement pour établissements post-pénaux			80.000	64.000			0	0
<i>Sous-total DC</i>		<i>20.000.000</i>	<i>20.000.000</i>	<i>76.420.000</i>	<i>12.564.000</i>	<i>15.000.000</i>	<i>15.000.000</i>	<i>35.000.000</i>	<i>35.000.000</i>
<b>Total général</b>		<b>20.000.000</b>	<b>43.739.929</b>	<b>76.420.000</b>	<b>181.207.499</b>	<b>15.000.000</b>	<b>46.345.928</b>	<b>35.000.000</b>	<b>90.085.857</b>

Dispositif du gel :

En crédits ordinaires : 8% des crédits ouverts en LFI (hors crédits de personnels et crédits évaluatifs ou provisionnels), minoré du montant des annulations en mars, soit au total : 168,64 millions de francs.

En crédits d'équipement : 8% des AP ouvertes en LFI et 8% des mesures nouvelles ouvertes en LFI, minoré du montant des annulations de mars, soit au total 76,42 millions de francs en AP et 12,56 millions de francs en CP.

Levée du gel : le 8 novembre 1994.

		GESTION 1995							
		Gel Lettre du 22 février 1995		Annulation Arrêté du 28 juin 1995		Levée partielle du gel 11 août 1995		Annulation Arrêté du 15 nov. 1995	
Chapitre	Intitulé du chapitre	Montant AP	Montant CP	Montant AP	Montant CP	Montant AP	Montant CP	Montant AP	Montant CP
3391	Prestations sociales versées par l'Etat								8.000.000
3405	Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques		34.587.900		16.000.000		5.000.000		20.000.000
3413	Frais d'état-civil		864.822						
3434	Services de la PJJ. Fonctionnement		22.264.445		2.000.000				
3451	Conseil d'Etat. CAA et TA. Dépenses de fonctionnement		7.983.952				2.000.000		
3490	Frais de déplacement		5.142.260						5.000.000
3498	Matériel et fonctionnement courant		24.867.854		1.715.000		10.000.000		11.150.000
3510	Travaux d'entretien immobilier		6.612.473		6.610.000				
3610	Subvention de fonctionnement aux établissements publics et aux budgets annexes		7.242.576		3.260.000				8.000.000
3712	Aide juridique (évaluatif)								95.000.000
3792	Fonctionnement des juridictions		102.096.997		10.000.000		50.000.000		5.700.000
3796	CNIL		1.183.881		500.000		700.000		
3798	Fonctionnement des établissements pénitentiaires		66.006.706		41.000.000				22.000.000
4601	Subventions		7.384.337		7.790.000				405.000
<i>Sous-total DO</i>			<i>286.238.203</i>		<i>88.875.000</i>		<i>67.700.000</i>		<i>175.255.000</i>
5601	Etudes et recherche	125.000	100.000		100.000				
5630	Services de la PJJ	20.000.000	8.750.000						
5711	Administration centrale. Services judiciaires. Equipement	298.011.000	49.036.000					36.000.000	10.000.000
5720	Equipement pénitentiaire	77.500.000	25.250.000					2.000.000	2.000.000
5751	Conseil d'Etat. CAA et TA. Travaux de modernisation	10.000.000	9.250.000						4.250.000
6620	Subventions d'équipement pour établissements post-pénaux	500.000	500.000					500.000	500.000
<i>Sous-total DC</i>		<i>406.136.000</i>	<i>92.886.000</i>	<i>0</i>	<i>100.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>38.500.000</i>	<i>16.750.000</i>
<b>Total général</b>		<b>406.136.000</b>	<b>379.124.203</b>	<b>0</b>	<b>88.975.000</b>	<b>0</b>	<b>67.700.000</b>	<b>38.500.000</b>	<b>192.005.000</b>

Dispositif du gel :

10% des crédits en dépenses ordinaires (hors crédits de personnels, évaluatifs ou provisionnels et crédits d'intervention correspondant à des engagements législatifs ou réglementaires).

25% des autorisations de programme et des crédits de paiement –mesures nouvelles– en dépenses d'équipement.



		GESTION 1996							
		Gel Lettre du 26 février 1996		Annulation Arrêté du 26 sept. 1996		Dégels partiels (b) et (c)		Annulation Arrêté du 13 nov. 1996	
Chapitre	Intitulé du chapitre	Montant AP	Montant CP	Montant AP	Montant CP	Montant AP	Montant CP	Montant AP	Montant CP
3405	Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques		46.578.450		47.678.450				
3434	Services de la PJJ. Fonctionnement		34.626.790		5.000.000		16.208.000		13.418.000
3451	Conseil d'Etat. CAA et TA. Dépenses de fonctionnement		12.335.604		2.500.000		6.150.000		3.685.604
3498 (a)	Matériel et fonctionnement courant		37.975.159		14.000.000		10.156.000		10.295.170
3510	Travaux d'entretien immobilier		11.118.709		6.467.204		3.278.000		
3610	Subvention de fonctionnement aux établissements publics et aux budgets annexes		4.387.056		4.387.056				
3761	CNCCFP. Dépenses relatives aux élections (provisionnel)								2.000.000
3792	Fonctionnement des juridictions		166.678.883		53.000.000		59.137.000		54.541.883
3796	CNIL		1.697.972		500.000		1.197.972		
3798 (a)	Fonctionnement des établissements pénitentiaires		92.476.305		37.000.000		34.151.000		24.849.295
4601	Subventions		11.601.505		6.000.000		4.420.000		1.181.505
<i>Sous-total DO</i>		<i>0</i>	<i>419.476.432</i>		<i>176.532.710</i>		<i>134.697.972</i>	<i>0</i>	<i>109.971.457</i>
5630	Services de la PJJ	18.804.493	7.500.000	10.000.000	7.500.000	4.899.000		2.101.000	
5711	Administration centrale. Services judiciaires. Equipement	288.490.000	44.990.000	74.000.000	44.990.000	100.667.000		83.823.000	
5720	Equipement pénitentiaire	85.000.000	6.000.000	27.000.000	27.000.000	20.821.000		12.179.000	
5751	Conseil d'Etat. CAA et TA. Travaux de modernisation	10.000.000	24.000.000	2.000.000	5.000.000	3.000.000	1.000.000	2.000.000	3.000.000
6620	Subventions d'équipement pour établissements post-pénaux	2.500.000	4.000.000	1.000.000	1.000.000	613.000		887.000	
<i>Sous-total DC</i>		<i>404.794.493</i>	<i>86.490.000</i>	<i>114.000.000</i>	<i>85.490.000</i>	<i>130.000.000</i>	<i>1.000.000</i>	<i>100.990.000</i>	<i>3.000.000</i>
<b>Total général</b>		<b>404.794.493</b>	<b>505.966.432</b>	<b>114.000.000</b>	<b>262.022.710</b>	<b>130.000.000</b>	<b>135.697.972</b>	<b>100.990.000</b>	<b>112.971.457</b>

Dispositif du gel :

15% en dépenses ordinaires (hors crédits de personnels, évaluatifs ou provisionnels).

25% des autorisations de programme et des crédits de paiement –mesures nouvelles–, en dépenses d'équipement.

(a) Accord donné par la direction du budget en conférence de 2<sup>ème</sup> phase de préparation du PLF 97, le 13 août 1996, pour le dégel des crédits de l'ENAP au chapitre 34.98, article 20 compensé par un gel d'un montant identique sur le chapitre 37.98 (montant : 3.523.988 F.)

(b) Accord du Cabinet du Premier ministre en date du 3 octobre 1996.

(c) Accord du Cabinet du Premier ministre en date du 29 octobre 1996.

		GESTION 1997			
		Gel (a) Lettre du 17 mars 1997		Dégel (b) Fax du 18 juillet 1997	
Chapitre	Intitulé du chapitre	Montant AP	Montant CP	Montant AP	Montant CP
3405	Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques		15.000.000		15.000.000
3434	Services de la PJJ. Fonctionnement		8.546.000		8.546.000
3498	Matériel et fonctionnement courant		14.267.000		12.267.000
3510	Travaux d'entretien immobilier		4.000.000		4.000.000
3610	Subvention de fonctionnement aux établissements publics et aux budgets annexes		4.147.000		4.147.000
3792	Fonctionnement des juridictions		60.000.000		52.000.000
3796	CNIL		626.000		626.000
3798 (a)	Fonctionnement des établissements pénitentiaires		69.358.000		64.358.000
4601	Subventions		5.581.000		0
<i>Sous-total DO</i>		0	181.525.000	0	160.944.000
6620	Subventions d'équipement pour établissements post-pénaux	2.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
<i>Sous-total DC</i>		2.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
<b>Total général</b>		<b>2.000.000</b>	<b>182.525.000</b>	<b>1.000.000</b>	<b>161.944.000</b>

- (a) Le gel effectué est moindre par rapport à celui du courrier du 17 mars 1997 en raison d'un allègement global que le Garde des Sceaux a obtenu pour le budget de la justice.
- (b) Les gels restants correspondent à des crédits gagés dans le cadre des ajustements de fin d'année.

D'une manière générale, on doit relever que :

1 - Les dispositifs de gel entravent la qualité de la gestion soit en raison de la date tardive de leur notification (cf. l'année 1994, notamment), alors que tous les programmes d'emploi des crédits sont déjà élaborés, soit en raison de celle de leur levée - accompagnée ou non d'annulation - (cf. notamment l'année 1996 où la levée est intervenue le 29 octobre, c'est-à-dire la veille de la date limite pour l'envoi des dernières délégations de crédits aux services déconcentrés) ;

2 - Sauf en 1997, le gel s'est traduit de manière plus ou moins importante par des annulations de crédits (sur la période 1994-1997 : 243 MF en crédits ordinaires hors évaluatifs ou provisionnels : 288,5 MF en autorisations de programme et 140,3 MF en crédits de paiement d'équipement) :

3 - Des blocs importants de crédits limitatifs destinés aux mêmes missions de service public ne sont pas pour autant traités de manière homogène, comme l'illustrent les deux exemples suivants :

- sur le chapitre 37-92, les crédits d'entretien et de fonctionnement général des établissements pénitentiaires dont la gestion est confiée à des groupements privés (« marchés 13 000 ») sont exonérés de tout gel et de toute annulation, ce qui est normal dès lors qu'il s'agit de régler des marchés de l'Etat passés avec ces groupements ; au même chapitre, en revanche, les crédits d'entretien et de fonctionnement général des

établissements pénitentiaires du parc géré par l'Etat sont soumis au gel et aux annulations, ce qui peut contribuer à accroître, en défaveur du secteur classique, l'écart dans la situation matérielle des établissements, ainsi que des conditions de vie des détenus et de travail des agents selon qu'ils se situent dans le parc à gestion déléguée ou dans le parc à gestion d'Etat classique ;

- une observation de même nature peut être formulée s'agissant du secteur de la protection judiciaire de la jeunesse, le chapitre 34-33 (rémunération par l'Etat des prestations de PJJ exécutées par le secteur associatif) étant exclu des gels et annulations alors que ces derniers sont, au contraire, imposés aux services du secteur public exécutant les mêmes types de prestations ;

4 - Pour ce qui est, plus spécifiquement, des crédits d'équipement, les gels de crédits ont conduit, en raison des incertitudes qu'ils faisaient peser sur l'avenir, à différer parfois de plusieurs mois des programmations d'équipement dans les différents secteurs ; mais l'effet le plus persistant des régulations de crédits d'équipement en gestion tient aux annulations substantielles d'autorisations de programme dont le refinancement se révélera nécessaire pour la réalisation complète des prévisions d'équipement de la loi de programme du 6 janvier 1995 relative à la justice, comme le montre le tableau de suivi ci-dessous établi par la sous-direction du budget, de la prévision et des affaires financières de la DAGE.



**Exécution de la loi de programme Justice en Equipement (autorisations de programme) – RESSOURCES**

Chapitres Chapitre y compris amendements parlementaires	Crédits prévus au P.P.J., en 1995		Crédits inscrits jusqu'à ce jour						Total inscrit en 5 ans	Taux d'exécution	Solde à inscrire au titre du P.P.J
	Au total	Moyenne annuelle sur 5 ans	LFI 95	LFI 96	LFI 97	LFI 98	LFI 99				
(en millions de francs)											
LFI 95 et 96 : 56-30, 57-11, 57-20 PLF 97 : 57-60 (nouveau)											
57-51											
– amélioration du parc actuel SJ et AC	1.120,00	224,000	252,044	222,960	264,470	280,000	330,000	1.549,4			
– rénovation du palais de Justice de Paris	250,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	295,0			
– réduction du déficit de 250.000 m <sup>2</sup> de SUJ hors Paris, dont 100.000 m <sup>2</sup> sur PPE	3.130,00	626,000	890,000	881,000	590,000	242,000	348,000	2.951,0			
<b>Total en LFI pour services judiciaires (et AC)</b>	<b>4.500,00</b>	<b>900,000</b>	<b>1.192</b>	<b>1.153</b>	<b>904,470</b>	<b>572,000</b>	<b>678,000</b>	<b>4.500,4</b>			
Annulations (régulation) en gestion sur SJ + AC (*)	-	-	- 63,000	- 187,823	-	- 21,800	-	- 272,623			
<b>Total des AP nouvelles disponibles après régulation</b>	<b>4.500,00</b>	<b>900,000</b>	<b>1.129</b>	<b>966,137</b>	<b>904,470</b>	<b>550,200</b>	<b>678,000</b>	<b>4.227,8</b>	<b>93,95%</b>	<b>272,149</b>	
– rénovation du parc AP actuel	900,000	180,000	189,000	189,000	167,000	194,000	200,000	939,000			
– programme de construction « 4.390 » places, s'ajoutant aux 800 places nettes à ouvrir outre-mer	1.900,00	420,000	76,000	118,000	129,000	810,000	696,000	1.829,0			
– construction de + 1.200 places en CSL	200,000	5,000	5,000	10,000	29,000	20,000	16,000	80,000			
<b>Total en LFI pour l'administration pénitentiaire</b>	<b>3.000,00</b>	<b>600,000</b>	<b>270,000</b>	<b>317,000</b>	<b>325,000</b>	<b>1.024</b>	<b>912,000</b>	<b>2.848,0</b>			
Annulations (régulation) en gestion sur les services pénitentiaires(*)	-	-	-	- 64,179	-	- 40,000	-	- 104,179			
<b>Total des AP nouvelles disponibles après régulation</b>	<b>3.000,00</b>	<b>600,000</b>	<b>270,000</b>	<b>252,821</b>	<b>325,000</b>	<b>984,000</b>	<b>912,000</b>	<b>2.743,8</b>	<b>91,46%</b>	<b>256,179</b>	
– ouverture nette de 500 places d'hébergement PJJ	400,000	80,000	80,000	80,000	80,000	76,000	84,000	400,000			
<b>Total en LFI pour PJJ</b>	<b>400,000</b>	<b>80,000</b>	<b>0,000</b>	<b>- 12,101</b>	<b>-</b>	<b>0,000</b>	<b>84,000</b>	<b>- 12,101</b>	<b>96,97%</b>	<b>12,101</b>	
Annulations (régulation) en gestion sur PJJ	-	-	0,000	- 12,101	-	0,000	-	- 12,101			
<b>Total des AP nouvelles disponibles après régulation</b>	<b>400,000</b>	<b>80,000</b>	<b>80,000</b>	<b>67,899</b>	<b>80,000</b>	<b>76,000</b>	<b>84,000</b>	<b>387,899</b>	<b>96,97%</b>	<b>12,101</b>	
<b>TOTAL en LFI pour CHANCELLERIE</b>	<b>7.900,00</b>	<b>1.580,000</b>	<b>1.542</b>	<b>1.550</b>	<b>1.309</b>	<b>1.672</b>	<b>1.674,0</b>	<b>7.748,4</b>			
ANNULATIONS (régulation) en gestion (*)	-	-	- 63,000	- 264,103	-	- 61,800	-	- 388,903			
<b>TOTAL DES AP nouvelles disponibles après régulations</b>	<b>7.900,00</b>	<b>1.580,000</b>	<b>1.479</b>	<b>1.286</b>	<b>1.309</b>	<b>1.610</b>	<b>1.674,0</b>	<b>7.359,5</b>	<b>93,16%</b>	<b>540,429</b>	
<b>CONSEIL D'ETAT et JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</b>	<b>200,000</b>	<b>40,000</b>	<b>40,000</b>	<b>40,000</b>	<b>42,000</b>	<b>40,000</b>	<b>58,000</b>	<b>220,000</b>			
ANNULATION (régulation) en gestion	-	-	0,000	- 4,000	-	- 1,480	-	- 5,480			
<b>TOTAL DES AP nouvelles disponibles après régulations</b>	<b>200,000</b>	<b>40,000</b>	<b>40,000</b>	<b>36,000</b>	<b>42,000</b>	<b>38,520</b>	<b>58,000</b>	<b>214,520</b>	<b>107,26%</b>	<b>- 14,520</b>	
<b>TOTAL BUDGET JUSTICE en LFI</b>	<b>8.100,00</b>	<b>1.620,000</b>	<b>1.582</b>	<b>1.590</b>	<b>1.351</b>	<b>1.712</b>	<b>1.732,0</b>	<b>7.968,4</b>			
ANNULATIONS (régulation) en gestion (*)	-	-	- 63,000	- 268,103	-	- 63,280	-	- 394,383			
<b>TOTAL DES AP nouvelles disponibles après régulations</b>	<b>8.100,00</b>	<b>1.620,000</b>	<b>1.519</b>	<b>1.322</b>	<b>1.351</b>	<b>1.648</b>	<b>1.732,0</b>	<b>7.574,0</b>	<b>93,51%</b>	<b>525,909</b>	

– Sources : loi de programme ; SDAIL pour le partage 4.500 MF entre parc actuel et DGPPE ; Verts 95 et 96, PLF 97. On compte sur PPI l'AC mais pas le 66.20 AP. Les 3 grandes constructions pénitentiaires récentes en Antilles-Guyane sont hors PPI.

(\*) Les annulations SJ et AP au titre du PPI résultent des arrêtés officiels d'annulation, plus AP pour reconstructions après accidents dont l'inscription en LFR a été décidée et qui, finalement, n'ont pas été inscrites en LFR mais ont seulement fait l'objet d'un dégel de crédits PPI pour affectation à ces opérations hors PPI. Soit : SJ en 1995 : 27 MF (Parlement de Bretagne) ; SJ en 1996 : 30 MF (Parlement de Bretagne : 10 ; TGI Bastia : 20) ; AP en 1996 : 25 MF (MA de Dijon).

QUESTION N° 9

**FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE**

Le chapitre 46-40 des crédits du logement retrace la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, qui a représenté 32 410 millions de francs en 1997.

Les mouvements mensuels de consommation des crédits destinés au Fonds national de l'habitation et au Fonds national de l'aide au logement font apparaître une grande inégalité pour les années les plus récentes. C'est ainsi qu'en 1997, malgré une ouverture de 2 080 millions de francs supplémentaires par la loi de finances rectificative de fin d'année, les consommations des mois de novembre (1 297 millions de francs) et décembre (2 080 millions de francs) ont été inférieures à chacune de celles des mois précédents. En janvier 1998, 5 570 millions de francs ont été consommés, ce que l'administration tend à expliquer par la régularisation des acomptes versés en 1997 au titre de cet exercice.

De quelle manière peut-on justifier l'inégalité mensuelle de la consommation des crédits des aides à la personne ?

Y-a-t-il eu transfert de charges d'un exercice à l'autre, de 1997 sur 1998, et, dans ce cas, quel a été le montant de ce transfert ?

**RÉPONSE**

Sur le premier point, l'inégalité mensuelle constatée dans les versements au fonds national de l'habitat (FNH) et au fonds national d'aide au logement (FNAL) résulte des facteurs suivants.

Les aides à la personne sont liquidées mensuellement par les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA), en fonction de droits constatés selon la situation familiale, le montant du loyer et le montant des ressources du ménage. L'Etat - par l'intermédiaire du FNH pour l'aide personnalisée au logement (APL) et du FNAL pour l'allocation de logement à caractère social (ALS) - rembourse à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) la part du financement de ces aides qui n'est pas couverte par les cotisations des employeurs et par les versements du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

En début d'année, un montant prévisionnel des versements mensuels de l'Etat au FNH et au FNAL est établi en divisant par 12 les crédits ouverts par la loi de finances initiale. En cours d'année, cependant, ce montant mensuel est ajusté en fonction des paramètres suivants :

Le montant des prestations versées par les caisses dépend de la constatation de droits objectifs et peut donc varier par rapport aux prévisions. Les remboursements de l'Etat sont ajustés en conséquence. De 1992 à 1997, les aides versées se sont révélées supérieures aux prévisions, rendant indispensable un abondement de l'article 46-40 lors du vote de la loi de finances rectificative. En 1998, en revanche, les aides versées ont été inférieures aux prévisions et une annulation de crédits de 846 millions de francs a été opérée.

Le montant des cotisations patronales peut se révéler supérieur ou inférieur aux prévisions. La participation de l'Etat, qui n'est destinée qu'à équilibrer le régime, est réduite ou augmentée en conséquence.

Enfin, l'augmentation éventuelle du montant des versements mensuels (du fait des deux facteurs précédemment cités) peut conduire, en fin d'exercice, à un épuisement des crédits disponibles. Or, le chapitre 46-40 est un chapitre limitatif, pour lequel le ministère n'a pas la possibilité de payer en dépassement des crédits disponibles. Les gestionnaires doivent donc réduire les versements jusqu'au vote de la loi de finances rectificative. Ce vote ayant le plus souvent lieu à la fin du mois de décembre, les dépenses sont mandatées au début de l'exercice suivant, au titre de la gestion complémentaire de l'exercice qui vient de s'achever. Les dépenses s'imputent, dans cette hypothèse, sur l'exécution budgétaire de l'exercice au cours duquel la créance a été constatée et non sur celle de l'exercice au cours duquel elles sont effectivement mandatées.

Le montant prévisionnel calculé en début d'exercice est ajusté, pour l'année en cours, en fonction des informations transmises par la CNAF et la MSA. Il est en outre modifié pour tenir compte de rectifications au titre de l'exercice précédent. En effet, le montant définitif des aides à la personne effectivement versées au cours d'un exercice, et le montant exact de la contribution due par le budget général, ne sont connus qu'au mois de mars ou d'avril de l'exercice suivant.

La combinaison de ces différents facteurs d'ajustement conduit, comme le remarque la Commission des finances, à d'importantes variations des versements de mois en mois.

Sur le deuxième point, il ne semble pas, sous réserve de vérifications ultérieures, que des reports de charges aient eu lieu sur le chapitre 46-40 entre 1997 et 1998. En revanche, du fait du phénomène, décrit plus haut, d'épuisement des crédits disponibles en fin d'exercice, un montant total de 2,08 milliards de francs (1,2 milliard au titre de l'APL et 880 millions au titre de l'ALS), correspondant à des droits constatés en 1997, n'a pu être versé au FNH et au FNAL qu'en janvier 1998, au titre de la gestion complémentaire pour 1997. Les crédits correspondants ont été ouverts par la loi de finances rectificative pour 1997.



QUESTION N° 10

**L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA RECHERCHE  
(1994-1997)**

1) Dans sa monographie, la Cour observe une amélioration dans la présentation du Budget civil de recherche et de développement (BCRD) tout en rappelant que les dépenses sont supérieures aux dotations initiales « *en raison des dépenses de recherche civil* ». Par ailleurs, la loi de finances pour 1999 a, une nouvelle fois, mis en évidence les modifications pouvant intervenir dans cette présentation (par exemple, intégration, dans le BCRD, de la totalité des crédits consacrés aux écoles françaises à l'étranger figurant dans le fascicule « Enseignement supérieur »), pour un montant qui, il est vrai, est resté limité au regard du montant total.

Compte tenu de ces éléments, une stabilisation de la présentation des crédits du BCRD ne doit-elle pas être recherchée, afin de permettre une véritable appréciation de l'effort public en faveur de la recherche ? De quelle manière pourrait-elle être obtenue ?

2) La monographie est centrée sur l'analyse des retards subsistants dans l'ouverture de crédits de paiement, qui est analysée comme une sorte de « *dette du ministère vis-à-vis des attributaires de subventions, qui avaient été notifiées sous forme d'autorisations de programme* ». Le décalage entre autorisations de programme engagées et crédits de paiement disponibles, qui atteignait, tous organismes confondus, près de 3 milliards de francs en 1995, a été considérablement réduit grâce à des opérations de « remontées et d'annulation d'autorisations de programme ».

Peut-on considérer que les efforts fournis ont permis d'assainir la situation des organismes de recherche concernés ? Quels moyens (au niveau de la comptabilité des engagements, notamment) la Cour préconise-t-elle en vue d'éviter la reproduction de telles situations ?

3) S'agissant des emplois financés par les organismes de recherche percevant des subventions, la Cour rappelle que les « verts » budgétaires retracent les effectifs « *sans précision sur le statut des personnels qui peuvent être de statut public ou, comme par exemple au CEA, de droit privé* ».

Compte tenu de l'intérêt de cette distinction pour le contrôle parlementaire, quelle solution pourrait préconiser la Cour en vue de permettre de disposer de telles informations ?

RÉPONSE 1

La Cour a souligné à plusieurs reprises dans ses précédentes monographies les inconvénients de l'instabilité observée dans la définition du périmètre budgétaire du Budget civil de Recherche et de Développement (BCRD), qui rend délicate l'analyse de l'évolution pluriannuelle de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de la recherche et du développement.

Cette difficulté de méthode l'a d'ailleurs conduite à opérer un retraitement des données chiffrées figurant dans l'annexe « jaune » au projet de loi de finances pour pouvoir, dans ses monographies, raisonner « à périmètre constant ».

Même si ces réajustements techniques constituent le seul moyen d'établir des comparaisons infra-annuelles irréfutables, il n'en demeure pas moins qu'ils peuvent favoriser les confusions voire les contestations de chiffres qui peuvent être interprétés différemment.

La Cour considère donc la stabilisation du périmètre budgétaire du « jaune » comme indispensable à la bonne information du Parlement.

Celle-ci passe par l'établissement systématique des tableaux chiffrés en version annuelle et à périmètre constant à compter d'une année de référence qui pourrait être 1995.

## RÉPONSE 2

La Cour a, dans sa première monographie - relative aux exercices 1992 à 1995 -, souligné l'importance du volume d'autorisations de programme (AP) non couvertes par les crédits de paiement (CP) correspondants.

Elle avait chiffré, à **périmètre constant** et pour l'ensemble du budget de la recherche, à 4 861 millions de francs les besoins en crédits de paiement (CP) nécessaires pour couvrir cette « dette de l'Etat » au 31 décembre 1995.

Ce besoin cumulé était imputable à l'insuffisance des crédits inscrits en lois de finances pour honorer les engagements pris en autorisations de programme (AP), notamment pour ce qui concerne les opérations financées par le Fonds de la recherche et de la technologie (FRT) ainsi que pour le CNRS.

Les retards constatés ont été en grande partie résorbés puisque à fin 1997, les impayés dits réels, c'est-à-dire les sommes dues à des partenaires ayant rempli les obligations en contrepartie desquelles l'Etat s'était engagé à les soutenir financièrement, n'étaient plus que de 1,5 milliards de francs environ contre 2,9 milliards au 31 décembre 1995.

Cette résorption relative du décalage entre AP et CP a été obtenue par augmentation de CP mais aussi tassement des ouvertures d'AP et annulation des AP ouvertes pour des « opérations apparemment arrêtées depuis plus de deux ans ».

Les efforts déployés depuis 1995-1996 pour réduire l'écart entre AP et CP ont donc porté leurs fruits.

Mais cette amélioration ne sera consolidée que si la gestion de la dette ministérielle est empreinte d'une grande rigueur, tant pour ce qui concerne le respect des règles de couverture AP/CP que pour l'annulation rapide et systématique des AP correspondant à des opérations qui ne seront pas engagées ou menées à terme.

Encore convient-il de veiller à ce que de telles opérations ne reviennent pas à nier toute réalité à la politique contractuelle pluriannuelle entre l'Etat et les établissements ou organismes à juste titre souhaitée par le ministère.

La gestion des dépenses en capital serait mieux suivie si figurait, en annexe au « vert » correspondant au BCRD - qui reste à établir -, un état de la situation en capital (AP et CP), par établissement ou organisme et par type d'opération qui permettrait au Parlement d'être régulièrement informé de la tenue, par l'Etat, de ses engagements à l'égard de tiers.

## RÉPONSE 3

L'absence de recensement exhaustif et systématique des emplois financés par les organismes de recherche, tant sur leurs éventuelles ressources propres que les

dotations du BCRD, rend en effet difficile un contrôle qualitatif et quantitatif des dits emplois.

La confection, par établissement ou organisme de recherche subventionné, d'un état décrivant et récapitulant - par statut corps et grade - les emplois existants avec la clé de financement correspondante, serait de nature à éclairer le Parlement et à donner une réalité à la notion de contrôle des emplois.

QUESTION N° 11

**LES FONDS DE CONCOURS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE**

Dans sa monographie consacrée au titre III de la défense, la Cour présente une ventilation résumée du rattachement des fonds de concours au titre III de ce ministère (page 442 du rapport). Compte tenu de l'ampleur des montants en cause (4 milliards de francs sont prévus pour 1999) et de leur grande diversité, il serait utile de disposer d'une étude particulière consacrée aux principaux fonds de concours rattachés au budget de la Défense (titre III et titre V).

A partir d'un état exhaustif de ces fonds de concours (voir pièce jointe), la Cour pourrait-elle fournir une analyse mettant notamment l'accent sur les points suivants :

a) Conformité des pratiques effectives d'assiette et de recouvrement des fonds de concours par assimilation aux textes réglementaires qui les ont créés. Quelle est notamment la part d'appréciation de l'administration dans le recouvrement de chacun d'eux ? Exemple : redevances perçues à l'occasion des contrôles effectués par les services de la Défense sur les commandes exécutées par l'industrie française pour les gouvernements étrangers (n° 70-2-2-136 rattaché au chapitre 34-08) ?

b) Conformité des pratiques effectives de rattachement du produit des fonds de concours aux textes réglementaires qui les ont créés ?

c) Jugement d'ensemble sur la pratique des fonds de concours au ministère de la défense. Ce jugement pourrait notamment reposer sur une analyse de l'optimisation du produit (exemples : produits de cessions de matériels ou d'aliénations d'immeubles, prélèvements effectués sur les émoluments des agents logés à l'étranger, recettes provenant d'essais effectués par la défense au profit de tiers autres que les gouvernements étrangers). La Cour pourrait fournir des éclaircissements sur la nature de certains fonds de concours comme les recettes provenant de prestations diverses effectuées par la Défense dans le cadre de sa mission (n° 70-2-6-594) ou les participations aux opérations de dégagement d'une fréquence hertzienne (n° 70-1-1-972). Enfin, elle pourrait accompagner ce jugement de suggestions de création ou de suppression de fonds de concours ?

RÉPONSE

Il convient d'abord d'observer que le nombre et la diversité des fonds de concours rattachés au budget de la défense tiennent à la structure du ministère. Des recettes de même nature peuvent en effet donner lieu à plusieurs fonds de concours pour chacune des trois armées, pour la gendarmerie et pour les services communs.

D'autre part, l'importance des montants en cause - plus de 4 milliards de francs - est due au remboursement des soins assurés par le service de santé des armées (n° 70.2.6.565). En 1998, les recettes se sont élevées à 2,54 milliards représentant 60% du total des fonds de concours, titres III et V confondus.

Les tableaux joints en annexe présentent le détail, pour les Titres III et V, des prévisions de rattachement de fonds de concours pour les années 1997 à 1999, ainsi que les rentrées effectives pour les exercices 1997 et 1998.

Les résultats sont résumés dans le tableau récapitulatif ci après.

en MF	1997		1998		1999
	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision
Titre III	2 885,50	2 815,50	3 117,03	2 619,31	2 372,99
Titre V	1 668,90	1 132,40	1 404,59	1 586,42	1 628,35
TOTAL	4 554,40	3 947,90	4 521,62	4 205,73	4 001,34

Pour une prévision de 4,5 milliards en 1997 et 1998, on note que les réalisations respectives se situent entre 4 et 4,2 milliards; les prévisions pour 1999 sont moins optimistes et se situent aux alentours des réalisations des deux exercices précédents.

Les recouvrements sur le titre III sont passés de 2,815 milliards en 1997 à 2,619 milliards en 1998. Cette baisse a deux explications.

Jusqu'en 1997, le produit du remboursement des soins assurés par le service de santé était entièrement rattaché au titre III (chapitre 34.02) et réparti secondairement pour près de la moitié entre divers autres chapitres tant du titre III que du titre V par voie de rétablissement de crédits. Un arrêté du 28 mai 1998 ayant prévu le rattachement direct au titre V de 30% des remboursements, le produit global 1998, soit 2,536 milliards (60% du total des réalisations) a été réparti à raison de 2,097 milliards sur le titre III et 0,439 milliard sur le titre V. Néanmoins le remboursement des soins assurés par le service de santé des armées représente, encore, un peu plus de 80% des recouvrements du titre III.

D'autre part, une recette traditionnellement importante (436 MF en 1996), provenant de la participation des sociétés autoroutières aux frais de fonctionnement des effectifs de gendarmerie en service sur les réseaux autoroutiers, a disparu en 1997 suite à un arrêt du Conseil d'Etat, en date du 18 octobre 1996, qui annule les dispositions permettant la rémunération des interventions de la gendarmerie par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Les 191 MF encaissés sur ce fonds de concours en 1998 correspondent à la régularisation des participations restant à recevoir au titre de l'exercice 1996.

L'essentiel des autres recouvrements sur le même titre provient des cessions de matériels et équipements (70 MF); des essais effectués au profit de tiers autres que les gouvernements étrangers (80 MF); de redevances perçues à l'occasion de contrôles au profit des gouvernements étrangers (57 MF en 1998); de recettes provenant de l'instruction de stagiaires étrangers (55 MF en 1997).

Pour sa part le Titre V voit ses recouvrements passer de 1,132 milliard en 1997 à 1,586 milliard en 1998, soit une progression de 40% résultant de l'imputation directe d'une part des recettes en provenance du service de santé.

### **1. LES TEXTES REGLEMENTAIRES CONCERNANT LES FONDS DE CONCOURS.**

Conformément à la règle, les fonds de concours concernant le ministère de la défense font l'objet d'un arrêté de création cosigné par les ministres de l'économie et de la défense. Les seules exceptions à cette règle, connues de la Cour, concernent:

- le fonds n° 70.1.1.972: participation aux opérations de dégagement d'une fréquence hertzienne, créé par simple lettre du ministre de l'économie, des finances et du plan, en date du 21 septembre 1995;

- le fonds n° 70.1.4.925: contribution de l'union européenne au financement d'un projet commun de développement des cartes électroniques pour la navigation maritime, créé par lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en date du 25 février 1999; la lettre précise que s'agissant d'un fonds de concours par nature créé en

vertu de l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, il n'est pas utile de prévoir la publication d'un arrêté fixant les modalités de rattachement.

Les titres de perception sont appuyés de pièces justificatives faisant référence selon les cas :

- soit à des textes réglementaires comme pour les prélèvements effectués sur les émoluments des agents logés à l'étranger, en application des dispositions du décret n° 71-734 du 8 septembre 1971 ;

- soit à des barèmes: il en est ainsi du remboursement des soins assurés par le service de santé sur la base des tarifs de la sécurité sociale ;

- soit à des contrats ou conventions accompagnés du décompte des prestations facturées par le ministère de la défense. Exemple: les redevances perçues à l'occasion des contrôles effectués sur les commandes exécutées par l'industrie française pour les gouvernements étrangers.

La part d'appréciation de l'administration dans la décision de mise en recouvrement et la détermination des sommes à recouvrer est donc faible, voire nulle.

La seule exception notable concerne les redevances d'études, concessions de licences et cession de propriété industrielle consenties par la défense (n° 70.2.2.125), pour lesquelles la possibilité d'exonérations, sur justifications présentées par le titulaire, est expressément prévue par les CCAG marchés industriels et prestations intellectuelles. A l'occasion des contrôles qu'elle a réalisés sur le système des redevances et sur divers programmes d'armement, la Cour a constaté que les exonérations étaient libéralement accordées et représentaient des sommes importantes (plusieurs centaines de millions de francs depuis 1982). L'aide ainsi apportée aux industriels est généralement motivée par le souci de favoriser les exportations de matériels militaires.

En tout état de cause, il appartient à l'administration de veiller à la perception des sommes dues. A la suite de l'intervention de la Cour, qui avait relevé la fragilité d'un système reposant sur les déclarations spontanées des industriels, le ministère de la défense a entrepris en 1996 d'améliorer les procédures de suivi et de recouvrement.

## **2. LA PRATIQUE DES FONDS DE CONCOURS AU MINISTERE DE LA DEFENSE.**

N'ayant pas vocation à réaliser des opérations commerciales et à dégager des profits, le ministère de la défense n'a pas de politique systématique d'optimisation des recettes sur fonds de concours qui, même si leur montant n'est pas négligeable, n'en conservent pas moins, par définition, un caractère accessoire. Le problème est cependant réel, en particulier dans deux domaines.

Le premier est d'ordre comptable et concerne la connaissance du coût complet des prestations facturées. Sur ce point, les investigations de la Cour montrent que des progrès doivent être accomplis, notamment dans les centres d'essai de la DGA.

Le second est celui de la valorisation des cessions immobilières qui, depuis plusieurs années, ont pris de l'importance en raison de la réduction du format des armées et alimentent le fonds de concours n° 70.2.3.122: produit des aliénations, cessions, changement d'affectation d'immeubles militaires. Dans la pratique, observée par la Cour, le ministère de la défense a été conduit à adapter sa démarche, cas par cas, en fonction à la fois du marché immobilier et de la situation locale. Il en est résulté un usage fréquent des dispositions, dérogations au droit commun du domaine de l'Etat, qui l'autorisent à procéder par voie de cession amiable lorsque la commune sur le territoire de laquelle est situé le bien se porte acquéreur.

### 3. NATURE DE CERTAINS FONDS DE CONCOURS.

70.2.6.594: recettes provenant de prestations diverses effectuées par la défense dans le cadre de sa mission, bénéficiant à la DGA: il s'agit de prestations de surveillance de fabrication, de contrôles de qualité, d'aide technique à certaines sociétés, assurées le plus souvent dans le cadre d'accords particuliers. Il en a été ainsi, par exemple, en 1998

- pour les frais de surveillance qualité assurée par la DGA au profit du « banc officiel d'épreuve » de la chambre de commerce et d'industrie de Saint Etienne ;

- pour les services rendus au CNET par la direction de la qualité de la DGA ;

- pour les redevances de contrôles sur la fabrication des radeaux de sauvetage de la marine marchande ;

- pour la surveillance d'une part de la production de la société Eurocopter destinée à des produits autres que l'armement.

70.1.1.972: participation aux opérations de dégagement d'une fréquence hertzienne: le fonds a été créé le 21 septembre 1995 par décision du ministre de l'économie, des finances et du plan; après qu'une bande hertzienne, utilisée par le réseau militaire ait été allouée à la société BOUYGUES dans le cadre de l'ouverture de la radiotéléphonie à la norme DCS 1 800. La société en question participe, par le biais de ce fonds, aux frais de démantèlement de l'ancien réseau militaire et remplacement accéléré des anciens matériels. Le produit rattaché par ce fonds s'est élevé à 57,3MF en 1996, 135MF en 1997 et 53,3MF en 1998; les prévisions pour 1999 sont de 50MF.

La création de fonds de concours étant purement circonstancielle, la Cour n'a pas de suggestions à formuler à cet égard. Quant à d'éventuelles suppressions, il apparaît que la direction des services financiers du ministère de la défense et la direction du budget veillent à l'élimination périodique des fonds de concours demeurés inactifs depuis plusieurs années.

**TITRE III**

en Francs	Code	chap.	P ou R	1997	1998	1999
Produits des cessions ou de l'exploitation de documents, de productions et reproductions audiovisuelles et de logiciels.						
.AC, CGA, SIRPA, DGSE, DPSD, Postes étranger	70.2.3.532	34.01	P	6 000 000	150 000	150 000
			R	107 377	38 713	
.Autres services communs	70.2.3.533	34.02	P	0	5 000	5 000
			R	4 000	0	
.Armée de l'Air	70.2.3.536	34.03	P	400 000	300 000	350 000
			R	259 618	417 229	
.Forces terrestres	70.2.3.537	34.04	P	650 000	700 000	750 000
			R	699 331	693 004	
.Marine	70.2.3.538	34.05	P	300 000	500 000	550 000
			R	490 823	213 415	
.DGA	70.2.3.534	34.08	P		6 000 000	6 500 000
			R	5 942 416	5 475 242	
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>7 350 000</b>	<b>7 655 000</b>	<b>8 305 000</b>
			<b>R</b>	<b>7 503 565</b>	<b>6 837 603</b>	
Produits des cessions de matériels de recherche, d'habillement, d'équipements et autres matériels divers						
.AC,CGA, SIRPA, DGSE, DPSD, Postes étranger	70.2.3.542	34.01	P	7 500 000	500 000	500 000
			R	483 058	1 690 468	
.Autres services communs	70.2.3.541	34.02	P	3 500 000	8 000 000	8 000 000
			R	8 151 251	7 999 882	
.Armée de l'Air	70.2.3.539	34.03	P	4 000 000	10 000 000	10 000 000
			R	10 531 620	7 118 271	
.Forces terrestres	70.2.3.550	34.04	P	0	0	0
			R	0	0	
	70.2.3.562	34.04	P	16 200 000	36 000 000	36 000 000
			R	30 839 324	31 652 651	
		34.20	P	1 800 000	4 000 000	4 000 000
			R	3 426 591	3 516 961	
.Marine	70.2.3.563	34.05	P	3 000 000	8 000 000	9 000 000
			R	8 147 293	7 042 387	
.Gendarmerie	70.2.3.564	34.06	P	700 000	2 600 000	2 600 000
			R	3 254 026	3 187 456	
.DGA	70.2.3.544	34.08	P		8 000 000	8 000 000
			R	7 981 512	6 260 337	
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>36 700 000</b>	<b>69 100 000</b>	<b>78 100 000</b>
			<b>R</b>	<b>72 814 675</b>	<b>68 468 413</b>	
Recettes provenant du remboursement des soins assurés par le service de santé des armées	70.2.6.565	34.02	P	2 000 000 000	2 583 000 000	2 000 000 000
			R	2 287 706 928	2 097 139 625	
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>2 000 000 000</b>	<b>2 583 000 000</b>	<b>2 000 000 000</b>
			<b>R</b>	<b>2 287 706 928</b>	<b>2 097 139 625</b>	
Participations versées par les organismes bénéficiant des œuvres sociales du ministère de la défense	70.2.6.566	34.01	P	0	650 000	700 000
			R	615 691	622 052	
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>0</b>	<b>650 000</b>	<b>700 000</b>
			<b>R</b>	<b>615 691</b>	<b>622 052</b>	



Produit des redevances contractuelles de consultation, de visionnement, d'utilisation ou de reproduction des documents, des archives ou des productions audiovisuelles							
.AC, CGA, SIRPA, DGSE, DPSD, Postes étranger	70.2.6.592	34.01	P	6 500 000	5 600 000	6 000 000	
			R	5 579 897	2 885 546		
.Armée de l'Air	70.2.6.596	34.03	P	0	0	0	
			R	0	0		
.Marine	70.2.6.597	34.05	P	250 000	200 000	200 000	
			R	201 759	154 436		
.DGA	70.2.6.593	34.08	P	0	25 000	30 000	
			R	24 589	44 544		
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>6 750 000</b>	<b>5 825 000</b>	<b>6 230 000</b>	
			<b>R</b>	<b>5 806 245</b>	<b>3 084 526</b>		
Recettes provenant de prestations diverses effectuées par la défense dans le cadre de sa mission							
.AC, CGA, SIRPA, DGSE, DPSD, Postes étranger	70.2.6.598	34.01	P	27 000 000	80 000	100 000	
			R	1 442	71 194		
.Autres services communs	70.2.6.599	34.02	P	600 000	1 000 000	1 200 000	
			R	829 658	1 184 715		
.Armée de l'Air	70.2.6.601	34.03	P	500 000	400 000	400 000	
			R	218 299	293 203		
.Forces terrestres	70.2.6.602	34.04	P	650 000	600 000	600 000	
			R	178 676 943	315 278		
.Marine	70.2.6.603	34.05	P	750 000	400 000	500 000	
			R	373 011	465 110		
.Gendarmerie	70.2.6.604	34.06	P	10 000 000	10 000 000	10 000 000	
			R	9 448 092	10 822 127		
.DGA	70.2.6.594	34.08	P	0	24 000 000	25 000 000	
			R	23 125 910	15 487 756		
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>39 500 000</b>	<b>36 480 000</b>	<b>37 800 000</b>	
			<b>R</b>	<b>212 673 355</b>	<b>28 639 383</b>		
Remboursement des dépenses supplémentaires engagées par les armées de leur Remboursement des dépenses supplémentaires engagées par les armées à l'occasion de leur participation à des missions non spécifiques							
Services communs	70.2.2.491	34.02	P	15 000	10 000	10 000	
			R	6 007	10 442		
.Armée de l'Air	70.2.2.492	34.03	P	7 000 000	6 000 000	6 000 000	
			R	3 586 179	4 287 317		
.Forces terrestres	70.2.2.493	34.04	P	900 000	1 500 000	2 000 000	
			R	2 645 102	1 760 925		
.Marine	70.2.2.494	34.05	P	1 200 000	2 040 000	1 200 000	
			R	956 528	1 806 922		
		34.20	P	800 000	1 360 000	800 000	
			R	637 686	1 204 615		
.Gendarmerie	70.2.2.495	34.06	P	3 500 000	2 500 000	2 500 000	
			R	2 189 966	2 483 713		
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>13 415 000</b>	<b>13 410 000</b>	<b>12 510 000</b>	
			<b>R</b>	<b>10 021 468</b>	<b>11 553 934</b>		

Produit des actions de formation dispensées au sein des écoles ou auprès des services relevant de la défense						
.Autres services communs	70.2.6.606	34.02	P	50 000	10 000	10 000
			R	13 800		
.Marine	70.2.6.609	34.05	P	2 500 000	1 500 000	1 600 000
			R	1 185 996	330 487	
.DGA	70.2.6.605	34.08	P	17 000 000	5 000 000	6 000 000
			R	4 704 716	13 675 421	
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>19 550 000</b>	<b>6 510 000</b>	<b>7 610 000</b>
			<b>R</b>	<b>5 904 512</b>	<b>14 005 908</b>	
Recettes provenant de l'instruction de stagiaires étrangers ou de personnels relevant d'organismes extérieurs à l'État						
.Autres services communs	70.2.6.611	34.02	P	450 000	200 000	250 000
			R	236 601	10 000	
.Armée de l'Air	70.2.6.612	34.03	P	3 600 000	30 000 000	35 000 000
			R	52 996 635	1 517 245	
.Forces terrestres	70.2.6.613	34.04	P	11 500 000	11 000 000	12 000 000
			R	655 582	10 477 459	
.Marine	70.2.6.614	34.05	P	400 000	500 000	600 000
			R	151 774	484 235	
.Gendarmerie	70.2.6.615	34.06	P	0	80 000	100 000
			R	53 356	220 916	
.DGA	70.2.6.610	34.08	P	800 000	6 000 000	7 000 000
			R	725 405	15 241 218	
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>16 750 000</b>	<b>47 780 000</b>	<b>54 950 000</b>
			<b>R</b>	<b>54 819 353</b>	<b>27 951 073</b>	
Recettes provenant de l'utilisation par des pays étrangers de bases ou de camps militaires français						
.Services communs	70.2.4.617	34.02	P	0	0	0
			R	0	0	
.Armée de l'Air	70.2.4.618	34.03	P	1 300 000	1 000 000	1 000 000
			R	2 718 135	1 606 602	
.Forces terrestres	70.2.4.619	34.04	P	0	0	0
			R	0	0	
.Marine	70.2.4.620	34.05	P	0	0	0
			R	0	0	
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>1 300 000</b>	<b>1 000 000</b>	<b>1 000 000</b>
<b>TOTAL</b>			<b>R</b>	<b>2 718 135</b>	<b>1 606 602</b>	
Reversement par les entreprises d'une fraction de la taxe d'apprentissage pour concourir à des actions de formations technologiques et professionnelles						
.Armée de l'Air	70.1.6.507	34.03	P	0	280 000	280 000
			R	266 989	213 914	
.Marine	70.1.6.530	34.05	P	200 000	350 000	350 000
			R	387 504	296 521	
.Gendarmerie	70.1.6.531	34.06	P	60 000	50 000	50 000
			R	39 950	48 950	
.DGA	70.1.6.503	34.08	P	150 000	100 000	100 000
			R	47 312	344 287	
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>410 000</b>	<b>780 000</b>	<b>780 000</b>
			<b>R</b>	<b>741 755</b>	<b>903 672</b>	

Produit de la rémunération des services rendus par la défense aux organismes internationaux ou à leurs émanations	.Armée de l'Air	70.2.2.572	34.03	P	4 000 000	5 000 000	5 500 000
				R	5 235 122	4 010 773	
.Marine	70.2.2.574	34.05		P	0	6 000 000	6 000 000
				R	24 039 877	4 516 712	
.Forces terrestres	70.2.2.573	34.20		P	0	0	0
				R	0	0	0
<b>TOTAL</b>				<b>P</b>	<b>4 000 000</b>	<b>11 000 000</b>	<b>11 500 000</b>
				<b>R</b>	<b>29 274 999</b>	<b>8 527 485</b>	
Produit des prestations de service assurées par la défense dans le cadre d'activités d'exportation au profit de gouvernements étrangers	.Armée de l'air	70.2.4.576	34.03	P	0	0	0
				R	0	0	
.Forces terrestres	70.2.4.577	34.04		P	0	0	0
				R	0	0	
.Marine	70.2.4.578	34.05		P	0	50 000	0
				R		27 500	
.DGA	70.2.4.575	34.08		P	0	0	0
				R	0	0	
<b>TOTAL</b>				<b>P</b>	<b>0</b>	<b>50 000</b>	<b>0</b>
				<b>R</b>	<b>0</b>	<b>27 500</b>	
Recettes provenant d'essais effectués par la défense au profit de tiers autres que les gouvernements étrangers	.Forces terrestres	70.2.6.590	34.04	P	0	0	0
				R	0	0	
.DGA	70.2.6.586	34.08		P	100 000 000	80 000 000	90 000 000
				R	79 408 940	81 762 590	
<b>TOTAL</b>				<b>P</b>	<b>100 000 000</b>	<b>80 000 000</b>	<b>90 000 000</b>
				<b>R</b>	<b>79 408 940</b>	<b>81 762 590</b>	
Recettes provenant des prestations, cessions et travaux divers effectués par le service hydrographique et océanographique de la marine (fonctionnement)	70.2.3.628	34.05		P	8 000 000	9 000 000	9 500 000
				R	9 101 117	9 210 277	
<b>TOTAL</b>				<b>P</b>	<b>8 000 000</b>	<b>9 000 000</b>	<b>9 500 000</b>
				<b>R</b>	<b>901 117</b>	<b>9 210 277</b>	
Recettes provenant des prestations, cessions et travaux divers effectués par le service hydrographique et océanographique de la marine (personnels)	70.2.3.629	31.11		P	165 000	240 000	255 000
				R	182 022	184 200	
		31.51		P	4 510 000	6 560 000	6 970 000
				R	4 965 276	5 034 962	
		31.96		P	275 000	400 000	425 000
				R	303 370	307 006	
		33.90		P	550 000	800 000	850 000
				R	616 741	614 016	
<b>TOTAL</b>				<b>P</b>	<b>5 500 000</b>	<b>8 000 000</b>	<b>8 500 000</b>
				<b>R</b>	<b>6 067 409</b>	<b>6 140 184</b>	

Participation des sociétés autoroutières aux frais de fonctionnement des effectifs de gendarmerie en service sur les réseaux autoroutiers	70.1.6.796	31.31	P	0	114 770 935	0	
			R	0	114 770 936		
		34.06	P	600 000 000	66 949 712	0	
			R	0	66 949 713		
		34.10	P	0	9 564 245	0	
			R	0	9 564 245		
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>600 000 000</b>	<b>191 284 892</b>	<b>0</b>	
			<b>R</b>	<b>0</b>	<b>191 284 894</b>		
Produit des legs et donations	70.1.6.107	34.01	P	70 000	500 000	500 000	
			R	639 484	2 256 331		
<b>TOTAL</b>			<b>P</b>	<b>70 000</b>	<b>500 000</b>	<b>500 000</b>	
			<b>R</b>	<b>639 484</b>	<b>2 256 331</b>		
Produit des droits perçus lors de la délivrance de visas de conformité de copies, reproductions photographiques et extraits de documents conservés dans les dépôts d'archives .Forces terrestres	70.2.6.155	34.04	P	1 900	2 000	2 000	
			R	2 025	810		
				<b>P</b>	<b>1 900</b>	<b>2 000</b>	<b>2 000</b>
				<b>R</b>	<b>2 025</b>	<b>810</b>	
<b>TOTAL</b>							
Redevances perçues à l'occasion des contrôles effectués par les services de la défense sur les commandes exécutées par l'industrie française pour les gouvernements étrangers .DGA	70.2.2.136	34.08	P	20 000 000	40 000 000	40 000 000	
			R	35 607 145	56 815 619		
				<b>P</b>	<b>20 000 000</b>	<b>40 000 000</b>	<b>40 000 000</b>
				<b>R</b>	<b>35 607 145</b>	<b>56 815 619</b>	
<b>TOTAL</b>							
Remboursement des frais de contrôles effectués pour la délivrance des certificats de navigabilité et de limitation de nuisances .DGA	70.2.2.697	34.08	P	6 000 000	5 000 000	5 000 000	
			R	2 178 682	2 205 326		
				<b>P</b>	<b>6 000 000</b>	<b>5 000 000</b>	<b>5 000 000</b>
				<b>R</b>	<b>2 178 682</b>	<b>2 205 326</b>	
<b>TOTAL</b>							
Produit des cessions d'approvisionnements	70.2.3.540	34.10	P	0	0	0	
			R		86 252		
				<b>P</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
		<b>R</b>	<b>0</b>	<b>86 252</b>			
<b>TOTAL</b>							
Produit des prestations de service autres que pour l'entretien des matériels assurées par la défense dans le cadre d'activités d'exportation au profit de gouvernements étrangers	70.2.4.579	34.20	P	200 000	0	0	
			R	87 000	179 513		
				<b>P</b>	<b>200 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
				<b>R</b>	<b>87 000</b>	<b>179 513</b>	
<b>TOTAL</b>							
<b>TOTAL TITRE III</b>			<b>P</b>	<b>2 885 496 900</b>	<b>3 117 026 892</b>	<b>2 372 987 000</b>	
			<b>R</b>	<b>2 815 492 483</b>	<b>2 619 309 572</b>		

**TITRE V**

en Francs	Numéro	chap.	P ou R	1997	1998	1999
Participation étrangère aux frais d'études et de fabrication relatifs aux programmes en coopération (développement et fabrication)	70.2.4.714	51.60	P R	160 000 000 12 700 000	4 000 000 7 856 890	8 500 000
<b>TOTAL 51.60</b>			P R	160 000 000 12 700 000	4 000 000 7 856 890	8 500 000
Produit des cessions de matériels de recherche DGA, DCG, Dir infrastructure de l'air	70.2.3.545	51.70	P R	0 0	0 0	0
Produit des cessions d'aéronefs, véhicules, engins, munitions, rechanges, habillement et autres matériels divers DGA, DIRCEN	70.2.3.549	51.70	P R	1 250 000 716 622	500 000 1 192 106	500 000
<b>TOTAL 51.70</b>			P R	1 250 000 716 622	500 000 1 192 106	500 000
Produit de redevances d'études, concessions de licences et cession de droits de propriété industrielle consenties par la défense	70.2.2.125	51.80	P R	45 000 000 60 617 495	60 000 000 59 939 381	60 000 000
Redevances perçues à l'occasion des contrôles effectués par les services de la défense sur les commandes effectuées par l'industrie française pour les gouvernements étrangers-DGA.	70.2.2.137	51.80	P R	18 000 000 37 203 080	50 000 000 180 384 724	50 000 000
Produit des cessions de matériels de recherche DGA, recherche et développement	70.2.3.543	51.80	P R	0 0	150 000 108 000	150 000
Participation étrangère aux frais d'études et de fabrication relatifs aux programmes en coopération	70.2.4.715	51.80	P R	450 000 000 93 381 957	80 000 000 112 358 943	245 500 000
<b>TOTAL 51.80</b>			P R	513 000 000 191 202 532	190 150 000 352 791 048	355 650 000
Produit des aliénations, cessions ou changement d'affectation d'immeubles militaires- DGA.	70.2.3.124	52.70	P R	500 000 26 326 520	5 000 000 686 000	20 000 000
Remboursement d'essais effectués pour les gouvernements étrangers et redevances contractuelles perçues au profit de la défense	70.2.2.135	52.70	P R	1 000 000 17 819 175	15 000 000 4 271 745	15 000 000
Reversement par les entreprises d'une fraction de la taxe d'apprentissage pour concourir à des actions de formations technologiques et professionnelles- DGA.	70.1.6.503	52.70	P R	150 000 47 312	100 000 344 287	100 000
Recettes provenant d'essais effectués par la défense au profit de tiers autres que les gouvernements étrangers- DGA.	70.2.6.588	52.70	P R	18 000 000 10 316 222	10 000 000 15 917 837	12 000 000
Recettes provenant de prestations diverses effectuées par la défense dans le cadre de sa mission- DGA.	70.2.6.600	52.70	P R	21 500 000 899 172	500 000 3 802 137	600 000
<b>TOTAL 52.70</b>			P R	41 150 000 55 408 401	30 600 000 25 022 006	47 700 000

Produit des cessions d'aéronefs, véhicules, engins, munitions, rechanges, habillement et autres matériels d'équipements divers Gendarmerie et organismes interarmées	70.2.3.547	53.70	P	4 500 000	11 000 000	11 000 000
			R	15 891 154	9 519 428	
Participation étrangère aux frais d'études et de fabrication relatifs aux programmes en coopération	70.2.4.716	53.70	P	70 000 000	2 000 000	0
			R	75 999 730	5 133 692	
Participation aux opérations de dégagement d'une fréquence hertzienne	70.1.1.972	53.70	P	0	48 000 000	50 000 000
			R	135 000 000	53 300 000	
Recettes provenant du remboursement des soins assurés par le service de santé des armées.	70.2.6.565	53.70	P	0	151 112 693	166 000 000
			R	0	146 466 651	
TOTAL 53.70			P	<b>74 500 000</b>	<b>212 112 693</b>	<b>227 000 000</b>
			R	<b>226 890 884</b>	<b>214 419 771</b>	
Remboursement d'essais effectués pour les gouvernements étrangers et redevances contractuelles perçues au profit de la défense Armée de l'Air, Marine, Forces terrestres	70.2.2.134	53.80	P	9 000 000	15 000 000	15 000 000
			R	13 068 837	11 865 983	
Produit des cessions d'habillement, d'aéronefs, véhicules, engins, munitions, rechanges et autres matériels d'équipements divers ainsi que des navires déclassés de la Marine(Air, Marine, Forces terrestres)	70.2.3.546	53.80	P	305 000 000	300 000 000	200 000 000
			R	168 630 654	228 983 111	
Participation étrangère aux frais d'études et de fabrication relatifs aux programmes en coopération	70.2.4.759	53.80	P	350 000 000	82 000 000	150 000 000
			R	225 841 450	185 550 628	
Recettes consécutives au financement des contrats d'achat ou de refonte de matériels d'armement- gouvernements étrangers.	70.2.4.760	53.80	P	30 000 000	18 000 000	20 000 000
			R	24 239 579	48 309 383	
TOTAL 53.80			P	<b>694 000 000</b>	<b>415 000 000</b>	<b>385 000 000</b>
			R	<b>431 780 520</b>	<b>474 709 105</b>	
Prélèvements effectués sur les émoluments des agents logés à l'étranger	70.2.1.106	54.40	P	70 000 000	90 000 000	80 000 000
			R	56 830 194	56 132 099	
Produit des aliénations, cessions, changements d'affectation d'immeubles militaires bénéficiant au stationnement des armées	70.2.3.122	54.40	P	80 000 000	150 000 000	180 000 000
			R	138 525 690	133 120 629	
Participations diverses aux dépenses d'infrastructure	70.1.1.128	54.40	P	12 000 000	10 000 000	10 000 000
			R	18 257 649	28 241 859	
Contribution des gouvernements étrangers, membres de l'OTAN, aux dépenses d'infrastructure interalliée sur le territoire français	70.1.4.129	54.40	P	23 000 000	0	0
			R	87 893	0	
Recettes provenant du remboursement des soins assurés par le service de santé des armées.	70.2.6.565	54.40	P	0	302 225 389	334 000 000
			R		292 933 304	
TOTAL 54.40			P	<b>185 000 000</b>	<b>552 225 389</b>	<b>604 000 000</b>
			R	<b>213 701 426</b>	<b>510 427 891</b>	
TOTAL TITRE V			P	<b>1 668 900 000</b>	<b>1 404 588 082</b>	<b>1 628 350 000</b>
			R	<b>1 132 400 385</b>	<b>1 586 418 817</b>	

N°1603. - RAPPORT de M. Didier MIGAUD, rapporteur général, (au nom de la commission des finances) sur le projet de loi (n° 1277) portant règlement définitif du budget de 1997.