

Document mis
en distribution
le 10 mai 2000



N° 2360

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 mai 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾
SUR LE PROJET DE LOI (N° 1822) *portant règlement définitif du budget*
de 1998,

Volume 2

Examen en commission

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,

Député.

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

SOMMAIRE

DEUXIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION	183
I.- AUDITION	183
II.- EXAMEN DES ARTICLES	191
<i>Article premier</i> : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1998	191
<i>Article 2</i> : Recettes du budget général.....	192
<i>Article 3</i> : Dépenses ordinaires civiles du budget général.....	193
<i>Article 4</i> : Dépenses civiles en capital du budget général	195
<i>Article 5</i> : Dépenses ordinaires militaires du budget général	196
<i>Article 6</i> : Dépenses militaires en capital du budget général.....	197
<i>Article 7</i> : Résultat du budget général de 1998	198
<i>Article 8</i> : Résultats des budgets annexes	199
<i>Article 9</i> : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1999.....	200
<i>Article 10</i> : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1998	204
<i>Article 11</i> : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat.....	205
<i>Article 12</i> : Apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor	208
<i>Article 13</i> : Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait	210
<i>Article 14</i> : Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1998	238

DEUXIEME PARTIE
EXAMEN EN COMMISSION

I.- AUDITION

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a procédé, le jeudi 4 mai 2000, à l'audition de **M. Pierre Joxe**, Premier Président de la Cour des comptes, de **M. François Logerot**, Président de la Première chambre, et de **M. Bernard Cieutat**, Conseiller-maître, sur le projet de loi (n° 1822) portant règlement définitif du budget.

M. Pierre Joxe, Premier président, a regretté que la loi de règlement ne soit pas encore l'objet d'un débat public animé, mais il a indiqué que les commissions des Finances des deux assemblées s'intéressent désormais davantage aux travaux de la Cour des comptes et que la loi de règlement constitue une formalité substantielle, puisqu'elle se traduit par la clôture des comptes publics.

M. François Logerot, président de la première chambre, a tout d'abord présenté l'exécution de la loi de finances pour 1998 en relevant notamment :

– la diminution du déficit budgétaire par rapport à 1997 qui s'établit en 1998 à 245,5 milliards de francs pour 206 milliards de francs en 1999 ;

– la progression de 4,9 % des recettes fiscales, due en particulier au dynamisme de l'impôt sur les sociétés résultant de la croissance économique ;

– la croissance de 3,3 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'État, mais de 3,6 % pour le seul budget général en raison d'une progression de 20 % des dégrèvements et remboursements d'impôts ;

– la croissance de la dette pour 1998, alors que 1999 laisse prévoir une très légère diminution.

La progression des dépenses publiques qui, une fois neutralisé l'impact des remboursements d'impôts, s'élève à 1 % en volume, résulte principalement de la rigidité des dépenses de personnel du titre III puisque les dépenses d'intervention du titre IV ont diminué en 1998 de 1 % alors

qu'elles ont augmenté de 6 % en 1999 et que les dépenses en capital ont diminué en 1998, principalement en raison des réductions des dépenses militaires. Le taux de prélèvement obligatoire se maintient en 1998 à 44,9 % du PIB alors qu'il a progressé en 1999.

L'imprécision des règles budgétaires et comptables de l'Etat autorise des présentations comptables variables d'un exercice à l'autre comme le montrent les imputations de recettes non fiscales opérées en fin de gestion 1998. Une comptabilité en droits constatés devrait compléter l'actuelle comptabilité d'encaissement afin d'interdire ce type d'opération, sauf justification particulière.

De la même façon, l'exercice 1998 s'est caractérisé par des mesures de débudgétisation : 25 milliards de francs issus de la privatisation du groupement des assurances nationales ont ainsi été affectés à une société écran, ancienne société centrale du GAN, au titre du service des garanties accordées par l'Etat lors de la privatisation de cette entreprise publique. Dès 1999, une partie de ces recettes a été réintégré à hauteur de 9 milliards de francs dans le budget général à la suite des observations conjointes de la Cour des comptes et du Parlement.

La mission sur la comptabilité patrimoniale de l'Etat, mise en place en 1996, a rendu son rapport dans le courant de l'année 1998. Ses conclusions permettront d'améliorer le compte général de l'administration des finances sur les points suivants :

- le provisionnement statistique des créances fiscales ;
- la présentation en droits constatés des opérations de la dette ;
- l'évaluation du patrimoine immobilier de l'Etat, malgré les lacunes du tableau général des propriétés.

La Cour est associée à la préparation de l'unification des systèmes d'information comptable des différents ministères.

Les remarques conjointes des commissions des Finances, de la Cour des comptes et du Conseil constitutionnel ont enfin permis des mesures de rebudgétisation importantes comme la réintégration dans le budget de l'Etat, dès l'exercice 1999, de 11 milliards de francs en provenance des fonds de concours du ministère de l'Economie et des Finances.

M. François Logerot a conclu son intervention en estimant que le cadre budgétaire et comptable de la France était encore imparfait au regard

des systèmes des comptes européens mais que des avancées notables ont récemment eu lieu.

Votre Rapporteur général, a considéré que l'examen des projets de loi de règlement devrait être l'occasion de mesurer l'efficacité des politiques budgétaires mais regretté que les décalages, trop fréquents, entre les années d'exécution et le moment de l'examen de ces projets de loi limitent l'intérêt de celui-ci. L'étude du projet de loi portant règlement définitif du budget 1998, en mai 2000, est une nouvelle illustration de ces décalages, alors que les parlementaires pensent déjà au budget de 2001. Il a donc souhaité savoir si les conditions étaient réunies pour le dépôt du projet de loi de règlement du budget 1999 au cours du prochain été, et pour son examen avant le projet de loi de finances pour 2001.

Il a ensuite posé les questions suivantes :

– quelle est l'analyse de la Cour s'agissant de la sous-évaluation des remboursements de TVA de 37,7 milliards de francs dans la loi de finances initiale pour 1998 ?

– un certain nombre d'opérations importantes ont été effectuées en dehors du budget, notamment les opérations de privatisation du GAN et du CIC. La Cour a estimé que la sous-évaluation des recettes de cession de titres s'élève à au moins 25 milliards de francs. Comment améliorer la lisibilité des comptes spéciaux du Trésor ?

– comment améliorer les méthodes de comptabilisation des recettes fiscales ?

– depuis plusieurs années, le montant de l'emprunt annuel est supérieur à l'investissement, chose qui n'est pas possible dans les budgets des collectivités territoriales. Comment l'Etat pourrait-il faire évoluer le cadre actuel de la nomenclature budgétaire, de façon à mieux faire ressortir la dimension patrimoniale des dépenses d'investissement ?

– quelle pourrait être la qualification des dépenses du titre VI, qui sont des subventions à d'autres organismes que l'Etat et non des investissements effectués par l'Etat lui-même ? Peut-on résoudre cette difficulté en considérant que le titre VI représente une « consolidation » partielle au sein du budget de l'Etat de dépenses effectuées par d'autres ?

– quels sont les obstacles au développement des contrats de gestion, qui permettent de maîtriser les dépenses en les ajustant plus finement, sachant que les autorités européennes, à l'occasion de l'examen des deux programmes de stabilité présentés par la France, en 1999 et 2000,

ont regretté que ces mécanismes ne s'appliquent pas aux dépenses des administrations publiques qui ne relèvent pas directement de l'Etat ?

– la généralisation des reports de crédits permet-elle plus de souplesse dans l'exécution de la dépense, et finalement de maîtriser le volume de celle-ci ?

– s'agissant d'une réforme de la nomenclature, quel est le point de vue de la Cour sur l'idée de globalisation des dépenses de l'Etat, qui pourraient être réparties entre dépenses de personnel, dépenses de transfert et dépenses d'investissement ? La Cour est-elle favorable à une globalisation des dépenses de personnel et de fonctionnement comme cela se pratique, par exemple, en Nouvelle-Zélande ?

– s'agissant de la comptabilité, la Cour évoque la possibilité d'introduire, en sus de la comptabilité de caisse, une comptabilité en droits constatés. Ne serait-il pas pertinent de préconiser un seul système comptable, dans la mesure où la coexistence de deux mécanismes ne se révèle jamais viable à moyen terme ?

– quelles dispositions la Cour a-t-elle prises ou envisagé de prendre suite au récent arrêt du Conseil d'Etat « société Labor métal », sur l'incidence des rapports publics au regard du principe d'impartialité et des droits de la défense ?

– l'exécution du budget 1999 fait l'objet d'une différence d'appréciation entre la Cour et le Gouvernement sur le périmètre des dépenses de l'Etat. Comment définir un périmètre constant permettant des analyses pluriannuelles ?

– enfin, la multiplication des établissements publics nationaux comme l'imbrication croissante des comptes de l'Etat et des comptes de la sécurité sociale sont de plus en plus critiqués. Les méthodes actuelles de collationnement des informations budgétaires et comptables émanant des différentes administrations publiques permettent-elles de donner une image fidèle de leurs interventions, dans des délais suffisamment brefs ? Les frontières entre l'Etat et les établissements publics nationaux gagneraient-elles à être redéfinies, afin d'améliorer la transparence des comptes publics ?

M. Philippe Auberger a noté que dans l'annexe VII du rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour faisait état d'une progression des dépenses de l'Etat de 3,25 %. La progression est inférieure à la variation des dépenses effectives de 1998 par rapport à 1997 (3,6 %). Cependant, elle est nettement supérieure à celle qui était annoncée par le Gouvernement. C'est pourquoi il est difficile de parler, comme l'a fait

M. Christian Sautter, de « dépenses maîtrisées ». L'augmentation entre 1998 et 1999 sera sans doute supérieure à 2,5 %, et atteindra sans doute 2,8 %, soit un chiffre – qui était prévisible – très nettement supérieur à celui annoncé.

Il a ensuite souhaité savoir quelle était l'appréciation de la Cour sur les contrats de gestion, d'autant qu'il est prévu de nouveaux contrats pour un montant de 10 milliards de francs.

Il a salué les efforts menés pour réduire l'importance des fonds de concours et demandé si les exigences du Conseil constitutionnel étaient en voie d'être satisfaites et si d'autres réintégrations étaient possibles.

M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes, a fait observer que le projet de loi de règlement de 1998 avait été enregistré à l'Assemblée nationale en septembre 1999. Il n'est inscrit à l'ordre du jour qu'en mai 2000 alors qu'il aurait pu l'être dès octobre dernier. Le projet de loi de règlement du budget de 1999 devrait, quant à lui, pouvoir être déposé cette année, en juin ou juillet. C'est pourquoi, il pourrait être examiné avant le projet de loi de finances pour 2001, conformément au vœu de certains. Ceci, au passage, permettrait de valoriser le travail des 30 à 40 personnes qui, à la Cour, préparent les rapports sur l'exécution des lois de finances.

– la diminution actuelle du nombre de fonds de concours est massive mais inachevée. Les pressions de la Mission d'évaluation et de contrôle et de la commission des Finances sont donc les bienvenues pour soutenir les vœux de la Cour et encourager un mouvement qui vise à réduire une pratique qui, en vérité, n'a guère fait l'objet d'observations critiques de la part des parlementaires jusqu'à une date récente ;

– l'arrêt « Labor métal » n'a pas de conséquences très importantes pour la Cour des comptes ; les conséquences éventuelles sur les procédures devant les chambres régionales des comptes sont encore mal mesurées. En tout état de cause, l'arrêt soulève des questions de fond. Aussi, est-il envisagé de saisir le Gouvernement de l'ensemble de la problématique de l'effet du droit européen, notamment de la Convention européenne des droits de l'homme, sur les procédures juridictionnelles françaises. Les doutes sur le droit applicable ne cessent, en effet, de croître parallèlement aux constructions juridiques européennes, souvent d'inspiration anglo-saxonne. Cette incertitude ne doit pas perdurer.

S'agissant des travaux en cours sur la révision de l'ordonnance organique de 1959, la Cour est favorable au passage à une comptabilisation en droits constatés, plutôt qu'à l'actuel système de comptabilisation en encaissement. En revanche, une certification a priori du projet de loi de

finances, outre le fait qu'elle pose la question du rôle constitutionnel de la Cour, modifierait profondément son fonctionnement et ne paraît pouvoir être envisagée qu'après le passage à une comptabilisation en droits constatés. Cette question s'inscrit dans une problématique européenne, dépassant le cadre strictement national, et il convient plus largement de s'interroger sur l'émergence d'un droit public européen, d'inspiration anglo-saxonne ou allemande, auquel la France devrait progressivement s'adapter.

Les possibilités d'évolution de la gestion des dépenses de fonctionnement des administrations de l'Etat, dans le sens d'une globalisation des enveloppes de crédits accompagnée d'indicateurs de performance sont un des principaux points de réflexion actuelle de la Cour. Une telle évolution peut conduire à remettre en cause des fondements importants du fonctionnement de l'administration française, notamment en termes de statut des personnels, car la responsabilisation de la gestion d'enveloppes de crédits doit logiquement s'accompagner, à terme, d'une plus grande liberté dans la gestion des personnels qu'ils permettent de rémunérer. En tout état de cause, l'ordonnance organique, élaborée il y a plus de quarante ans, n'a pas prévu certains des mécanismes budgétaires apparus depuis lors, tels que les prélèvements sur recettes, ou l'existence de la loi de financement de la sécurité sociale, dont le domaine interfère partiellement avec celui de la loi de finances.

La sous-évaluation des remboursements de TVA est présumée, faute de pouvoir être prouvée. Il n'est pas possible de savoir si elle correspond à une volonté délibérée du Gouvernement. Toutefois, la nécessité de satisfaire des engagements européens peut ne pas être étrangère au choix des méthodes de comptabilisation des dépenses publiques.

En réponse aux autres questions, **M. François Logerot** a indiqué que la lisibilité des comptes spéciaux du trésor pouvait encore être améliorée, le recours à cette méthode de gestion budgétaire en dehors du budget général lui semblant devoir être réservé aux cas dans lesquels elle s'avère indispensable, en particulier compte tenu de la faculté offerte au Gouvernement d'ouvrir des crédits sur ces comptes par voie de simple arrêté, par dérogation à la règle d'ouverture en loi de finances. Le Gouvernement peut difficilement prévoir les recettes du compte d'affectation spéciale des recettes de privatisation, leur montant pouvant donner lieu à des interprétations par les milieux économiques quant aux orientations retenues en matière de valorisation des entreprises à privatiser. Ce problème devrait toutefois s'amoinrir à l'avenir, avec la diminution du nombre d'entreprises publiques encore susceptibles d'être privatisées, et avec le règlement, maintenant effectué, des opérations de cantonnement d'actifs du Crédit lyonnais, du GAN, ou du Comptoir des entrepreneurs.

S'agissant de la comptabilisation des recettes fiscales :

– pour l'exercice 1998, la Cour a constaté des différences importantes entre les balances de sortie et d'entrée. L'administration des finances y a mis bon ordre en 1999 ;

– pour l'exercice 1999, les sommes laissées sur le compte d'imputation provisoire des recettes fiscales ont augmenté de 9 milliards de francs au 31 décembre, en raison, semble-t-il, d'un afflux massif de versements par virements, qu'il n'aurait pas été techniquement possible de traiter autrement.

La différence d'appréciation du taux de croissance des dépenses de l'Etat en 1999, entre la Cour, qui l'estime à 3,2%, et le ministère des Finances, pour lequel il n'est que de 1,6 %, résulte des changements de périmètres et des retraitements budgétaires qu'opère le ministère, qui varient d'un exercice à l'autre. Sur la base de la méthode retenue par le ministère pour 1998, la croissance des dépenses se serait d'ailleurs avérée encore supérieure.

S'agissant des progrès restant éventuellement encore à faire dans le processus engagé de rebudgétisation des fonds de concours, l'essentiel a maintenant été fait : seules la gestion par les Trésoriers payeurs généraux des fonds dits « particuliers » issus de la gestion bancaire privée, – d'ailleurs prochainement réformée –, et certaines dépenses de pensions de fonctionnaires détachés auprès d'organismes autres que l'Etat paraissent encore pouvoir faire l'objet d'une rebudgétisation d'importance significative.

Évoquant notamment les conditions dans lesquelles la cession du Crédit foncier de France a été mise en œuvre avec le portage assuré par la Caisse des dépôts et consignations, **M. Jean-Jacques Jégou** a fait observer que l'exécution des budgets de 1998 et 1999 a été l'occasion de dysfonctionnements qui ne relèvent pas tous de l'application de l'ordonnance de 1959. Dès lors, il a souhaité que des propositions de réforme puissent être débattues dès la discussion du présent projet de loi de règlement, sans attendre les propositions plus générales que votre Rapporteur général a annoncées.

M. Pierre Méhaignerie s'est inquiété de la formidable disparité entre les engagements répétés des ministres des finances successifs de limiter l'augmentation des dépenses de l'Etat à 0,3 % en volume et les résultats constatés qui feront apparaître une augmentation de 3 %, soit dix fois plus.

Citant la première page du journal *Les Échos* selon laquelle le Premier ministre renoncerait à réduire le déficit budgétaire, **M. Gilbert Gantier** a estimé que l'une des explications de la faiblesse de l'euro réside de l'absence en Europe, et spécialement en France, de toute rigueur budgétaire. Après s'être félicité du travail effectué par la Cour des comptes, il a jugé que l'actuelle conjoncture budgétaire favorable constitue une bonne occasion pour réformer la procédure budgétaire et résoudre les nombreux dysfonctionnements apparus au cours des dernières années.

Rappelant sa propre expérience de membre de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, **M. Pierre Joxe** a insisté sur le fait que ce n'est que par un effort continu et persévérant que le Parlement peut améliorer son information lors des discussions budgétaires. A cet égard, il s'est dit choqué par la procédure des prélèvements sur recettes, notamment au profit du budget communautaire, qui entraîne une moindre information du Parlement et empêche tout débat approfondi. L'ampleur prise par la « crise » provoquée par le débat sur « la cagnotte » apparaît infondée, il n'y a pas lieu de s'alarmer de ce qui résulte, en fait, d'une période budgétaire favorable.

Le Président Henri Emmanuelli s'est insurgé contre la facilité avec laquelle notre pays cède parfois aux délices de l'auto-dénigrement, jugeant qu'au regard de ses homologues étrangères, l'administration financière de notre pays n'avait pas à rougir de son fonctionnement et de ses performances, notamment du fait de la séparation des ordonnateurs et des comptables, même si des efforts de transparence peuvent toujours être réalisés. Mais certaines critiques paraissent hors de propos.

*

* *

II.- EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

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

Le présent article récapitule les résultats définitifs de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative pour 1998.

Les opérations à caractère définitif du budget général et des comptes d'affectation spéciale font apparaître un excédent de charges de 248,70 milliards de francs, au lieu de 253,32 milliards de francs en loi de finances initiale.

Les opérations à caractère temporaire (hors opérations avec le FMI) dégagent un excédent de 0,85 milliard de francs, alors qu'il était prévu, en loi de finances initiale, un découvert de 4,56 milliards de francs. Si l'on tient compte des opérations avec le FMI, le solde des opérations à caractère temporaire s'établit à 5,27 milliards de francs.

Le découvert global du budget de l'Etat s'établit donc ainsi :

- solde général d'exécution : - 243,43 milliards de francs ;
- solde d'exécution hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI), qui conditionne le découvert à financer en trésorerie : - 247,85 milliards de francs, contre - 257,88 initialement prévus.
- solde d'exécution hors opérations avec le FMI et le Fonds de stabilisation des changes (FSC) : - 247,52 milliards de francs contre - 257,88 milliards de francs prévus initialement.

La différence (10,37 milliards de francs) est très inférieure à l'écart constaté en 1997 (17,11 milliards de francs), mais supérieure à celui enregistré en 1996 (7,61 milliards de francs).

Le découvert s'établit ainsi à 2,9% du PIB, contre 3,3% en 1997 et 3,8% en 1996.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article premier sans modification.

Article 2

Recettes du budget général.

Le présent article fixe, pour 1998, le montant définitif des recettes brutes ⁽¹⁾ du budget général à 1.738,86 milliards de francs, en hausse de 5,27% par rapport à 1997.

Après déduction des remboursements et dégrèvements, les recettes s'établissent à 1.421,92 milliards de francs, soit une augmentation, par rapport à 1997, de 2,58% (35,71 milliards de francs).

Dans le même temps, le PIB en valeur s'est accru de 4,1%.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

*
* *

(1) 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 (avant déduction des remboursements et dégrèvements), les recettes non-fiscales (hors fonds de stabilisation des charges) ainsi que les fonds de concours et recettes assimilées.

Article 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général.

Le présent article arrête à 1.715,26 millions de francs le total, pour 1998, des dépenses ordinaires civiles brutes du budget général. Elles sont en hausse de 4,64%, soit 75,98 milliards de francs, par rapport à 1997.

La ventilation des dépenses par titre montre, qu'en 1998, la dynamique de la charge de la dette publique et des dépenses en atténuation de recettes (Titre premier) a été nettement plus élevée que les deux années précédentes, avec une augmentation de 11,04%. Il faut y voir la conséquence de la très forte progression des remboursements et dégrèvements, qui ont augmenté de 19,3%. On observe par ailleurs que les dépenses d'intervention du titre IV ont connu une diminution.

– *titre premier* : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes : 572,37 milliards de francs, soit une augmentation de 56,89 milliards de francs par rapport à l'année précédente. En valeur relative, la progression est de 11,04%, après +2,03% en 1997, +7,5% en 1996 et +9,9% en 1995 ;

– *titre II* : Pouvoirs publics : 4,46 milliards de francs, soit +0,16 milliard de francs par rapport à 1997, en hausse de 3,7%, après +2,6% en 1997, +5,9% en 1996 et +3,6% en 1995 ;

– *titre III* : Moyens des services : 657,48 milliards de francs, soit +23,22 milliards de francs, en hausse de 3,7%, après +2,3% en 1997, +3,4% en 1996 et +3,9% en 1995 ;

– *titre IV* : Interventions publiques : 480,95 milliards de francs, soit une diminution de 4,3 milliards de francs (– 0,9%) par rapport à l'année précédente, qui contraste avec une hausse de 1,3% en 1997, 3,3% en 1996 et 1,9% en 1995.

Les dépenses ordinaires civiles nettes des remboursements et dégrèvements d'impôt s'établissent à 1.398,33 milliards de francs, soit une progression de 24,64 milliards de francs (+1,80%) par rapport à 1997, après +1,9% en 1997, +2,5% en 1996 et +4,7% en 1996.

Le présent article propose les modifications suivantes :

– des ouvertures complémentaires de crédits, pour 15,26 milliards de francs, soit 0,89% des dépenses. Cette proportion est identique à celle constatée en 1997, et inférieure à 1996 (1,44%) et 1995 (1,04%). L'essentiel des crédits complémentaires demandés porte sur des crédits à caractère évaluatif ;

– des annulations de crédits non consommés, pour 8,30 milliards de francs, soit 0,54% des dépenses effectives correspondantes, contre 0,58% en 1997, 0,56% en 1996 et 0,84% en 1995.

Au total, les crédits consacrés aux dépenses ordinaires civiles sont majorés de 6,93 milliards de francs, soit 0,40% des dépenses civiles.

*
* *

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 1998, à 97,45 milliards de francs, en baisse de 2,05 milliards de francs, soit 2,06%, par rapport à 1997.

Cette évolution, qui poursuit le mouvement constaté en 1997, s'explique tant par une nouvelle réduction des investissements exécutés par l'Etat du titre V (-0,77 milliards de francs, soit -3,02%) que par la diminution des subventions d'investissement accordées par l'Etat du titre VI (-1,29 milliard de francs, soit -1,74%).

Comme chaque année, les dépenses constatées sont supérieures aux crédits initiaux (72,21 milliards de francs), en raison de l'importance des reports. Elles sont cependant inférieures aux crédits ouverts (132,65 milliards de francs). Le taux de consommation des crédits ouverts s'est élevé à 73,5%. Il est encore en diminution, car il s'était établi à 76,1% en 1997, 76,5% en 1996 et 80,1% en 1995.

Aucune ouverture de crédits complémentaires n'est proposée. En revanche, on observe quelques annulations de crédits non consommés, à concurrence de 704.000 francs. Pour l'essentiel, il s'agit de crédits de l'aménagement du territoire inscrits sur un chapitre non doté depuis plusieurs années en titre V (investissements exécutés par l'Etat).

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

*
* *

Article 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général.

Cet article vise à arrêter à 109,55 milliards de francs le montant des dépenses ordinaires militaires du budget général pour 1998. Ces dépenses figurent au titre III du budget de la défense (Moyens des armes et services). Elles sont en augmentation de 3,28 milliards de francs, soit 3,1% par rapport à 1997, après une baisse de 0,99% en 1997 et des hausses de +2,1% en 1996 et +1,4% en 1995.

Les dépenses effectives sont proches du total net des crédits ouverts (110,67 milliards de francs), mais très inférieures aux crédits initiaux (157,26 milliards de francs), compte tenu de l'importance des transferts et répartitions (53,52 milliards de francs).

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées dans le cadre du présent projet de loi de règlement sont modestes (32,3 millions de francs).

Les annulations de crédits non consommés portent sur 1,16 milliard de francs. Pour l'essentiel, elles constituent la compensation de l'excédent consécutif à la progression des fonds de concours versés au titre des soins dispensés par le Service de santé des armées. L'objectif est d'éviter que le gonflement des crédits qui en résulte ne se traduise par une augmentation des dépenses, alors que le principe de leur stabilisation est acquis.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

*
* *

Article 6

Dépenses militaires en capital du budget général.

Cet article tend à fixer à 68,94 milliards de francs le montant définitif des dépenses militaires en capital (équipement et subventions d'investissement) du budget général. On constate une diminution de 7,06 milliards de francs, soit 9,3%, par rapport aux dépenses de 1997 (75,99 milliards de francs).

Cette évolution est conforme à la tendance enregistrée depuis plusieurs années et vis-à-vis de laquelle l'augmentation de 2,6% en 1996 avait tranché.

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 1998.

Cet article propose d'arrêter à 252,33 milliards de francs l'excédent des dépenses figurant aux articles 3 à 6 sur les recettes mentionnées à l'article 2, contre 269,22 milliards de francs en 1997, 296,65 milliards de francs en 1996 et 304 milliards de francs en 1995.

La prévision initiale était établie sur la base d'un déficit légèrement supérieur, d'un montant de 253,28 milliards de francs.

La progression des dépenses a été, hors dégrèvements et remboursements d'impôts, de 73,77 milliards de francs.

Celle des recettes a été, nette des dégrèvements et remboursements, de 74,72 milliards de francs.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

*
* *

Article 8

Résultats des budgets annexes.

Le présent article propose d'arrêter à 104,735 milliards de francs les dépenses et les recettes des budgets annexes en 1998, soit un montant en progression de 3,4% par rapport à celui constaté en 1997 (101,296 milliards de francs).

La progression des recettes et dépenses des budgets annexes avait été de 0,82% en 1997, et de 3,7% en 1995 (on avait enregistré une stagnation en 1996).

Ainsi que l'indique le tableau suivant, trois budgets annexes connaissent une progression de leurs recettes et de leurs dépenses assez significative : les Monnaies et médailles (+8,2%) ; le budget annexe de l'Aviation civile (+10,2%) ; les Journaux officiels (+8,2%).

OPÉRATIONS DÉFINITIVES DES BUDGETS ANNEXES

(en millions de francs)

Budgets annexes	1997 Opérations définitives	1998			Variation des opérations définitives 1998/1997
		Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
Journaux Officiels	1.017	970,1	1.119	1.100	8,2%
Légion d'Honneur	122,3	110,1	155,9	128,1	4,7%
Ordre de la Libération	4,2	4,1	4,2	4,1	- 2,4%
Monnaies et médailles	805,5	1.044	1.449	957,9	18,9%
Aviation civile	7.857	8.469	8.989	8.661	10,2%
Prestations sociales agricoles.....	91.488	93.043	93.043	93.882	2,6%
Total	101.295	103.641	104.762	104.762	3,4%

Source : Cour des comptes – Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

Article 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1999.

- L'arrêt des résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1999 figure au **paragraphe I** du présent article, qui totalise, pour chaque catégorie de comptes, les recettes et dépenses de l'exercice 1998. Il mentionne par ailleurs les autorisations de découverts complémentaires, ainsi que les ouvertures et annulations de crédits, demandées dans le présent projet.

En 1998, les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 526,48 milliards de francs en dépenses et 535,34 milliards de francs en recettes. Par rapport à 1997, année où elles avaient fortement progressé, les dépenses et les recettes sont respectivement en baisse de 2,36% et 1,21%.

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées, d'un montant de 33,9 milliards de francs, sont en retrait par rapport à 1997 (43,11 milliards de francs), mais restent à un montant élevé, car elles n'étaient que de 24,49 milliards de francs en 1996. Cette année encore, une part importante de ces ouvertures concernent le compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », compte qui n'est pas doté en loi de finances initiale. 23,31 milliards de francs, avancés au fonds de soutien des rentes (FSR) en deux fois en 1998, font ainsi l'objet d'une demande d'ouverture de crédits complémentaires. L'objet des avances au FSR fut l'achat d'OAT et de BTAN à échéance 1999 et 2000, afin d'alléger le besoin de financement de l'Etat pour ces deux années.

10,55 milliards de francs sont demandés en ouverture de crédits complémentaires, pour le compte n° 902-24 concernant l'affectation des produits de cession des titres, parts et droits des sociétés. Pour l'essentiel, ces demandes concernent le chapitre 01 « Dotations en capital, avances d'actionnaires, et autres apports aux entreprises publiques et aux établissements publics », pour 2,29 milliards de francs et le chapitre 02 « Achats de titres, parts et droits de sociétés », pour 7,51 milliards de francs. Cette demande d'ouverture de crédits n'est en fait qu'un ajustement de ceux-ci aux recettes réelles, constatées sur le compte n° 90224 en 1998. Celles-ci avaient été considérablement sous-évaluées par les lois de finances initiale et rectificative pour 1998, du fait notamment des recettes perçues en fin d'exercice par la cession de titres de la société France Télécom.

Une autorisation de découvert supplémentaire de 37,5 milliards de francs est demandée au profit du compte d'opérations monétaires n° 90605 « Opérations avec le fonds monétaire international », doté « pour mémoire » en loi de finances initiale. L'autorisation de découvert correspond au solde débiteur au 1^{er} janvier 1998 diminué de l'excédent de recettes constaté sur l'exercice 1998.

- Le **paragraphe II** du présent article arrête les soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux, regroupés par catégorie de comptes, pour l'exercice 1998.

A la date du 31 décembre 1998, les soldes débiteurs cumulés des comptes spéciaux du Trésor s'élevaient à 273,99 milliards de francs, contre 279,19 milliards de francs en 1997, ce qui constitue la troisième amélioration successive depuis 1995. Les soldes créditeurs cumulés, en progression sensible, s'élevaient à 35,58 milliards de francs.

Au total, le solde global est débiteur pour un montant de 238,41 milliards de francs. L'évolution à la baisse du solde négatif se poursuit pour la troisième année consécutive, à un rythme accéléré (+ 8,97 milliards de francs en 1998, après + 5,87 milliards de francs en 1997).

SOLDES DES OPÉRATIONS DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Soldes créditeurs.....	28.9	33.5	27.7	25.7	25.8	26.6	31.8	35.5
Soldes débiteurs.....	183.8	220.7	242.7	267.4	280.6	279.8	279.1	273.9
Solde global.....	-154.8	-187.2	-214.9	-241.6	-254.8	-253.2	-247.3	-238.4
Variation annuelle du solde global	-13.8	-32.3	-27.6	-26.7	-13.1	1.5	5.8	8.9

- 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 au paragraphe I de l'article 14 ci-après et faisant l'objet d'un transport aux découverts du Trésor.

Il s'agit, en premier lieu, du transport traditionnel du solde du compte d'opérations monétaires n° 906-01 « Pertes et bénéfices de change », débiteur de 366,56 millions de francs. Ce résultat s'explique en grande partie par les pertes liées aux opérations du fond de stabilisation des

changes, qui, sous l'autorité de la Banque de France, a pour mission de régulariser les rapports entre le franc et les devises étrangères.

Il s'agit, en deuxième lieu, des remises de dettes aux pays les moins avancés, introduites dans les lois de finances initiales ou rectificatives, et constatées par les lois de règlement. Le transport aux découverts du Trésor s'élève à 1.778 millions de francs en 1998, en forte augmentation au regard des 996 millions de francs constatés en 1997.

Cette évolution s'explique par la mise en place d'un dispositif nouveau, en application de l'article 53 de la loi de finances pour 1998, qui organise une remise de dettes aux pays touchés par le cyclone Mitch, sur des prêts d'aide publique au développement consentis à ces pays, dans le cadre des comptes de prêts n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la caisse française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » et n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ». Le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador sont concernés par ces annulations de dettes, pour un montant de 782 millions de francs d'échéances en capital, qui sont donc portés au découvert du Trésor.

Ce nouveau dispositif s'ajoute à quatre autres mesures ayant une ampleur significative.

– Les remises consenties au titre de la résolution 165 s 9 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, ont atteint 5,391 millions de francs en 1998, sur des opérations du compte n° 903-07, au profit des Comores, du Bangladesh et de la Mauritanie. Le montant des remises de dettes cumulées depuis 1980 s'élève ainsi à 913,69 millions de francs, soit un peu moins que 916 millions de francs, plafond autorisé par la loi de règlement pour 1986 n°89-479 du 12 juillet 1989, pour le cumul des remises de dettes en application du « dispositif CNUCED ».

– En application du dispositif de Toronto, mis en place en France par l'article 40 de la loi n°88-1193 du 29 décembre 1988 de finances rectificative pour 1988, 34,496 millions de francs de dettes en capital sont annulés en 1998, sur le compte de prêts n° 903-17. Les principaux bénéficiaires de ces remises sont, en 1998, la Zambie, le Togo, le Niger et le Sénégal.

– Le dispositif dit « de Dakar I », prévu au terme du sommet de Dakar en mai 1989 pour alléger la totalité des créances d'aide publique au

développement détenues par la France sur 35 pays africains (article 125-I de la loi de finances pour 1990 n°89-935 du 29 décembre 1989) et sept autres pays parmi les moins avancés (article 68-I de la loi de finances rectificative pour 1990 n° 90-1169 du 29 décembre 1990), a conduit à une annulation de dettes de 206,53 millions de francs en 1998, au profit notamment du Sénégal, du Kenya, du Soudan, du Bangladesh et de la Birmanie.

– Le dispositif dit « de Dakar II », prévu au terme du sommet de Dakar en janvier 1994, afin de soutenir les efforts d’ajustements consécutifs à la dévaluation du franc CFA et du franc comorien, mis en place par l’article 51 de la loi de finances rectificative pour 1994 n° 94-1163 du 29 décembre 1994, se traduit, en 1998, par une remise en capital d’un montant de 357,87 millions de francs, au profit notamment de la Côte d’Ivoire et du Cameroun sur le compte de prêts n° 903-17.

*
* *

La Commission a *adopté* l’article 9 sans modification.

*
* *

Article 10

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1998.

Cet article vise à arrêter les résultats d'un compte spécial du Trésor définitivement clos au 31 décembre 1998 :

Il s'agit du compte d'affectation spéciale n° 902-12 « Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés », créé par l'article 82 de la loi de finances initiale pour 1960, et clos par l'article 72 de la loi de finances initiale pour 1999. Les opérations de financement du développement de la recherche et de la production d'hydrocarbures, retracées par ce compte, sont ainsi réintégrées au budget général. La clôture de ce compte correspond à une volonté de limiter le champ des prélèvements affectés. La taxe qui abondait les recettes du compte 902-12, assise sur le prix des carburants, a ainsi pu être réintégrée dans la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Le solde créditeur de ce compte, d'un montant de 170 millions de francs, est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

*
* *

Article 11

Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat.

Le c) de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances précise que le compte de résultat de l'année comprend « les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique ». Le présent article décrit la nature de ces pertes et profits et propose de transporter ce solde au compte permanent des découverts du Trésor.

En 1998, le solde de ces pertes et profits est négatif pour un montant de 3,42 milliards de francs (2,52 milliards en débit en 1997). Le solde débiteur est donc en augmentation, pour la deuxième année consécutive. Il n'atteint cependant pas le niveau de l'exercice 1994 (156,55 milliards de francs), qui résultait, en grande partie, 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)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses.....	7.076	17.312	32.954	160.79	20.684	12.990	16.830	18.815
Recettes.....	3.788	2.789	14.916	4.238	5.465	11.000	14.303	15.392
Solde ^(a)	- 3.287	- 15.122	- 18.038	- 156.55	- 15.219	- 1.989	- 2.527	- 3.423

(a) Pertes : signe « - » ; profits : « + ».

Les annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor ont représenté 6,49 milliards de francs, dont 4,3 milliards de francs au titre des remboursements de TVA aux entreprises en application de la suppression du décalage d'un mois en 1993. Comme chaque année, la Cour des Comptes observe que cette somme, considérée comme une perte de trésorerie, devrait être traitée comme une perte imputable au budget de l'Etat, au prix d'un alourdissement correspondant du déficit budgétaire.

Le reste des annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor s'élève à 2,2 milliards de francs. Il s'agit de remboursements d'emprunts contractés par certains organismes et pris en

charge par l'Etat. En 1998, ces remboursements se décomposent en trois parts : 0,7 million de francs pour le fonds spécial des grands travaux, 0,7 million de francs pour la société de développement de véhicules automobiles, filiale de Renault et 0,8 million de francs pour le fonds d'intervention sidérurgique. Comme l'indique la Cour des Comptes, le montant de ces annuités baissent régulièrement.

Les charges financières, d'un montant de 2,72 milliards de francs sont un peu plus élevées que celles constatées en 1997 (2,39 milliards de francs). Elles résultent en quasi-totalité des dotations aux amortissements des primes d'émission des obligations (2,711 milliards de francs).

On observe un profit de 15,2 milliards de francs au titre des opérations sur emprunts à long terme et sur l'émission de BTAN. Les pertes sur ces mêmes opérations s'élèvent 9,6 milliards de francs.

Le solde net des pertes de trésorerie, soit 3,423 milliards de francs, est transporté au compte permanent des découverts du Trésor.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

*
* *

Après l'article 11

La Commission a examiné dix amendements de M. Charles de Courson tendant à ce que les prélèvements sur recettes, autres que celui au profit du budget des Communautés européennes, soient supprimés et un amendement du même auteur modifiant les règles de transmission des notes du Parquet, des référés, et des lettres du Premier président de la Cour des comptes aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Jean-Jacques Jégou a expliqué que ce dernier amendement avait pour objet de rendre plus effective l'application de l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 1997.

Votre Rapporteur général, après avoir observé que la question des prélèvements sur recettes avait déjà été évoquée dans le cadre de l'audition du Premier président de la Cour des comptes, a rappelé qu'il y était, en l'état, défavorable. En effet, quoique les prélèvements sur recettes n'aient pas été prévus par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, leur nature juridique offre aux parlementaires des possibilités d'initiative qui seraient supprimées, en l'état actuel du droit, si les dépenses correspondantes étaient traitées en charges du budget général. Il convient d'envisager que ce problème soit abordé dans le cadre de la réforme de l'ordonnance organique.

Le **Président Henri Emmanuelli** a demandé des précisions sur les montants des prélèvements sur recettes.

Votre Rapporteur général a précisé que ceux-ci avaient représenté, en 1998, 162,8 milliards de francs, au profit des collectivités locales, et 91,6 milliards de francs, au profit des Communautés européennes.

La Commission a *rejeté* les dix premiers amendements de M. Charles de Courson.

Votre Rapporteur général a ensuite expliqué que la proposition de modification de l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 1997 était d'une rédaction susceptible d'entraîner des difficultés nouvelles, puisqu'elle ne prévoyait la transmission de documents qu'en cas d'achèvement de la procédure par la Cour des comptes.

Sur sa proposition, la Commission a *rejeté* le onzième amendement de M. Charles de Courson.

*

* *

Article 12

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

Le compte de commerce n° 904-14 « Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses » retrace les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu certaines opérations de liquidation menées par l'Etat. Il s'agit de réaliser les actifs et d'éteindre le passif de l'établissement ou organisme dont la liquidation incombe à l'Etat. Quand ces deux opérations sont définitivement achevées, le résultat positif ou négatif de la liquidation est transféré au compte des découverts du Trésor.

Le présent article propose de transporter en atténuation des découverts du Trésor, le résultat global de trois liquidations, considérées comme achevées, retracées dans le compte 904-14.

- La première liquidation concerne un établissement public administratif de l'Etat, le fonds spécial des grands travaux (FSGT). Le FSGT avait été créé par la loi n° 82-669 du 3 août 1982. Il avait pour mission de contribuer au financement d'infrastructures en matière de transports publics, routiers et de maîtrise de l'énergie. L'article 104 de la loi de finances pour 1988 a supprimé le FSGT et a transféré à l'Etat ses droits et obligations. Le décret n° 87-153 du 31 décembre 1987 confie la liquidation du FSGT à un service créé à cet effet et prévoit qu'à l'extinction des missions de ce service au 31 décembre 1989, l'achèvement éventuel de la liquidation revient au ministre de l'économie et des finances, par l'intermédiaire du compte n° 904-14. Le 26 août 1998, la direction générale de la comptabilité publique a constaté la fin de la liquidation du FSGT, après réception d'un courrier du maire de Laon certifiant la bonne exécution des derniers travaux auxquels le fonds a participé. Le solde définitif de la liquidation s'établit à un montant positif de 641,191 millions de francs.

- Le présent article prévoit également le transport au compte des découverts du Trésor du solde de la liquidation de la Société professionnelle et agricole de Sakay (SPAS), société d'économie mixte, qui avait pour objet de promouvoir les activités agricoles, sur le domaine de Sakay, à Madagascar. En 1977, un accord franco-malgache a prévu la fin des activités de la SPAS. La liquidation de la société a été confiée, par un arrêté du 29 février 1980, au ministère de l'économie et des finances, qui devait la retracer au compte n° 904-14. La direction générale de la comptabilité publique a constaté l'achèvement de la liquidation du SPAS, puisqu'aucun

ayant droit éventuel ne se manifeste plus pour obtenir des dommages et intérêts relatifs à la cession des actifs du SPAS. Le solde définitif de la liquidation s'établit à un montant négatif de 2,5 millions de francs.

- Le présent article propose enfin de transporter en atténuation des découverts du Trésor, les résultats de la liquidation par l'Etat de la société anonyme TV6. Cette société était concessionnaire d'un service de télévision par voie hertzienne, en vertu d'un contrat de concession qui prévoyait que l'Etat devait prendre la suite des obligations du concessionnaire « au terme de la concession pour quelque cause que ce soit ». La résiliation de ce contrat a été officialisée par un décret n° 87-51 du 2 février 1987. Le 11 septembre 1987, une décision du ministère de l'économie et des finances a prévu l'affectation de la liquidation de la société TV6 au compte n° 904-14. Les résultats définitifs de cette liquidation font apparaître un résultat positif de 0,213 million de francs.

Au total, les trois liquidations évoquées correspondent à un résultat positif de 638,893 millions de francs, à transporter en atténuation des découverts du Trésor.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

*
* *

Article 13

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

Le présent article propose de reconnaître d'utilité publique trois 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.

Constitue ainsi une gestion de fait tout maniement de deniers publics ou de sommes assimilées (les deniers privés réglementés) selon des modalités non conformes aux règles de compétence des comptables publics prévues par les textes relatifs à la comptabilité publique.

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. 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⁽¹⁾ ;

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.

(1) 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 opérations de trésorerie ; la conservation des fonds ; la comptabilité des opérations qu'ils effectuent ; la conservation des pièces justificatives.

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 des comptes
par les comptables de fait*

Comme les comptables de droit ⁽¹⁾, 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 60XI 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

(1) Les comptables publics de droit sont également appelés comptables patents.

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 imparti. 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 deniers de l’Etat 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*, et, 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 ou 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.

Elles restent alors à la charge personnelle des comptables de fait conformément aux principes de la responsabilité personnelle pécuniaire des comptables publics.

II.- Les trois cas d'espèce soumis au Parlement

A.- La gestion de fait du lycée Jean Rostand à Roubaix

Le premier cas de gestion de fait concerne le lycée Jean Rostand, à Roubaix.

Il fait l'objet du paragraphe premier du présent article.

Dans le cadre du rapport public 1997, la Cour des comptes a évoqué le problème de l'utilisation des lycées et collèges, qui ont le statut d'établissement public local d'enseignement (EPLÉ), pour la gestion irrégulière de certains crédits d'Etat.

Bien qu'ils dépendent, depuis les lois de décentralisation, des régions et des départements, pour la construction, la rénovation et la maintenance de leurs installations ainsi que pour leur fonctionnement, les EPLÉ continuent de recevoir l'essentiel de leurs moyens de l'Etat, lequel assure notamment la rémunération des professeurs et des agents et fixe l'étendue du champ de l'autonomie pédagogique.

Ces établissements sont ainsi soumis à trois contrôles, celui de la collectivité locale à laquelle ils sont rattachés, celui des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale, rectorats et inspections d'académie, et celui des préfets.

Les rectorats, à l'échelon régional, et les inspections d'académie, à l'échelon départemental, exercent un nombre important de tâches relatives à la gestion des personnels et à celle des crédits d'Etat, la décentralisation ayant été accompagnée d'un important effort de déconcentration de l'exercice des compétences de l'Etat.

Dans ce cadre institutionnel et juridique, dont la Cour des comptes a observé à juste titre qu'il était confus en raison de l'imprécision de la définition des missions respectives des services territoriaux et des établissements, la distinction entre la tutelle de l'Etat sur l'établissement public, autonome, et le pouvoir hiérarchique des services de l'Etat sur les proviseurs, principaux et intendants, n'a pas été aisée et *« certains EPLÉ ont été mis dans la situation où ils devaient encaisser des recettes ou payer des dépenses correspondant à des opérations qui ne relevaient pas de leur compétence et sur lesquelles leurs organes délibérants et leurs responsables administratifs n'étaient pas en mesure d'exercer leurs attributions ou les contrôles que les textes leur assignent »*.

Le cas du Centre académique de ressources informatiques et télématiques pédagogiques, implanté dans l'une des annexes des locaux du lycée Jean Rostand à Roubaix, représente une bonne illustration de ces difficultés, conduisant parfois à des gestions de fait.

Ce centre a été créé par arrêté du recteur de l'académie de Lille en date du 22 septembre 1986 et rattaché à ce même lycée Jean Rostand à compter du 1^{er} septembre de cette même année. L'objectif était de répondre

aux directives du plan « informatique pour tous » prévoyant la mise en place d'un centre de ressources par académie.

La mission de ce centre était ainsi d'assurer la maintenance du parc informatique et télématique à usage pédagogique de l'académie, le suivi de la « politique logiciels » et la formation progressive d'« hommes-ressources » dans les établissements.

Ce centre a fonctionné en symbiose avec le lycée Jean Rostand.

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

Il a été prévu que le recteur de l'académie délègue au lycée, établissement support, les crédits nécessaires au fonctionnement du centre, dans le cadre de l'enveloppe ministérielle prévue pour les nouvelles technologies.

Néanmoins, une certaine distinction entre le centre et le lycée a été opérée, car un comité de gestion, présidé par le recteur ou son secrétaire général et majoritairement composé de responsables académiques, a été chargé de définir la politique générale du centre et de veiller à son bon fonctionnement.

Le centre a été dirigé par un salarié contractuel du Greta (Groupement d'établissements éducatifs), affecté au lycée, à la demande du proviseur.

Les missions du centre ont ensuite été complétées : un arrêté du recteur du 21 décembre 1989 a ajouté aux attributions antérieures l'acquisition de matériels informatiques et audiovisuels au profit des établissements scolaires du second degré. Cet arrêté a d'ailleurs affecté à l'établissement de rattachement, le lycée, des crédits spécifiques dans le cadre de la programmation pluriannuelle des crédits d'équipement.

Cette organisation a été conforme aux directives de l'administration centrale de l'éducation nationale, l'arrêté de 1986 comme celui des 1990 faisant référence à une circulaire n° 85-207 du 5 juin 1985 et à une note de service n° 85-227 du 21 juin 1985 relative à la mise en œuvre du « plan informatique pour tous », prévoyant la création, dans chaque académie, d'un tel centre de ressources.

En simplifiant, le Centre académique de ressources informatiques a été constitué sous la forme d'une entité ne disposant pas de la personnalité morale mais bénéficiant d'une certaine individualité administrative, au demeurant très ténue, et d'une spécificité comptable au sein du lycée Jean Rostand, pour acquitter des charges incombant à l'Etat (dépenses d'acquisition des matériels informatiques ainsi que des logiciels d'accompagnement, des équipements télématiques et audiovisuels, en investissement, dépenses de maintenance, en fonctionnement), en application de l'article 14 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et les articles 1^{er} et 2 du décret n° 85-269 du 25 février 1985, mais selon des modalités prévues par des textes réglementaires édictés par l'administration centrale de l'éducation nationale.

Ce schéma a ultérieurement été rendu plus complexe par l'intervention de deux acteurs supplémentaires : le centre régional de documentation pédagogique (CRDP) et les serveurs du rectorat.

En premier lieu, une convention datée du 22 octobre 1990 a été conclue entre le CRDP et le centre académique de ressources informatiques, représenté par le proviseur du lycée Jean Rostand. Le centre de ressources était présenté en l'espèce comme un centre serveur Arvi, fournissant les moyens informatiques nécessaires à un serveur accessible au public. Il devait bénéficier des reversements correspondants.

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

Cet écheveau pose d'un point de vue budgétaire et comptable deux questions de fond :

– le fait qu'un EPLE, le lycée Jean Rostand, ait servi de support administratif et financier à l'exécution de quatre séries d'opérations relevant de la compétence légale et réglementaire des services rectoraux constitue-t-il une gestion de fait ?

– avoir utilisé le centre de ressources informatiques comme centre d'encaissement des reversements liés au fonctionnement de services télématiques accessibles au public constitue-t-il une gestion de fait ?

Ces deux questions, très différentes l'une de l'autre, ont fait l'objet, de la part de la Cour des comptes, de deux réponses distinctes.

A la première, particulièrement complexe, la Cour des comptes a répondu par la négative et a prononcé un non-lieu, à caractère définitif, sans que celui-ci ne soit précédé, comme c'est parfois le cas, d'une décision temporaire, dans le cadre du premier arrêt qu'elle a rendu sur cette affaire, le 20 novembre 1997. Cette décision n'allait pas de soi.

Un pourvoi en cassation a d'ailleurs été formé le 30 avril 1998 par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie contre ce non-lieu. Il n'a pas encore fait l'objet d'une décision.

A la seconde question, moins difficile, la Cour a répondu, sans grande surprise, par l'affirmative.

• L'exécution de dépenses incombant à l'Etat par le centre académique de ressources informatiques : un non-lieu contesté devant la Cour de cassation par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

L'exécution de dépenses incombant à l'Etat par le centre académique de ressources informatiques a été considéré par la Cour des comptes comme ne devant pas donner lieu à déclaration de gestion de fait.

Ce non-lieu est le résultat d'un raisonnement qui s'appuie sur la distinction entre les différents types de dépenses considérées.

En ce qui concerne la *maintenance de matériels informatiques*, pour laquelle des crédits de fonctionnement inscrit au budget du ministère de l'éducation nationale (chapitre 36–70) ont été attribués au centre de ressources informatiques, pour un montant total de 39,3 millions de francs, la Cour a considéré que le comptable patent, c'est-à-dire le comptable de droit du lycée, n'était pas sorti de son mandat légal en traitant ces crédits dans le cadre des comptes du lycée et qu'une déclaration de gestion de fait reviendrait à faire rendre compte deux fois pour les mêmes opérations.

Elle a même exclu l'hypothèse d'une gestion de fait s'agissant des dépenses effectuées, sur instruction des services rectoraux, au profit du rectorat ou d'autres services académiques, alors même que ces dépenses étaient étrangères à l'objet des crédits délégués à l'établissement public, car elles ne concernaient pas la maintenance des matériels informatiques pédagogiques des établissements publics locaux d'enseignement de l'académie.

La Cour a retenu un raisonnement similaire en ce qui concerne les subventions versées par le rectorat au centre académique de ressources informatiques afin d'assurer son fonctionnement courant ainsi que l'animation pédagogique et la formation des personnels. Ces subventions ont été prélevées sur les crédits du chapitre 37–70 des crédits du ministère de l'éducation nationale relatifs à la *formation des personnels enseignants* et à l'utilisation de matériels informatique, télématique et audiovisuel à usage pédagogique. Certains de ces crédits ont pourtant été utilisés à des fins autre que celles auxquelles ils étaient destinés : dépenses courantes de fonctionnement académique ; travaux d'aménagement des locaux du rectorat ; achats d'équipement informatique ou bureautique pour le rectorat.

En ce qui concerne enfin les subventions prélevées sur le chapitre 56–37 des crédits du ministère de l'éducation nationale, réservé à *l'acquisition du matériel pédagogique*, pour un montant de 72 millions de francs, la Cour a également procédé au même raisonnement.

Pour se déterminer, la Cour a d'abord relevé que l'ensemble des opérations du centre ont été reprises dans un « service spécial » dans la comptabilité du lycée Jean Rostand, tenue par l'agent comptable du lycée, et que les fonds, déposés sur un compte ouvert dans les écritures du comptable supérieur du Trésor ou sur un compte postal, sont restés dans la trésorerie de l'Etat, et, qu'ainsi, le comptable de l'établissement a été en position de suspendre les paiements s'il constatait des irrégularités à l'occasion d'un contrôle des justifications.

Elle a ensuite considéré que :

– le comptable du lycée n'était pas sorti de son mandat légal en traitant dans le cadre des comptes du lycée Jean Rostand les opérations financées sur des crédits qui étaient délégués par le rectorat à cet établissement ;

– les comptes du lycée et du service spécial correspondant au centre de ressources, comprenaient les opérations en cause, avaient été tenus par des personnes ayant qualité de comptables publics, avaient été produits à la chambre régionale des comptes et qu'ainsi, une déclaration de gestion de fait visant à établir le compte des opérations irrégulières et à permettre au juge des comptes d'apprécier la valeur des justifications produites au soutien des recettes et des dépenses reviendrait à faire « compter » (rendre compte) deux fois le même comptable pour une même opération ;

– la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable du lycée Jean Rostand se trouvait engagée à concurrence des opérations effectuées dans les comptes dont il avait la charge, parmi lesquelles celles du centre de ressources ;

– il appartenait à la chambre régionale des comptes compétente d’enjoindre au comptable du lycée le reversement des sommes irrégulièrement versées, c’est à dire des sommes utilisées pour des objets différents de ceux des crédits délégués, cette voie de droit restant ouverte à la chambre régionale aussi longtemps que le comptable n’avait pas été déchargé.

Les éléments retenus par la Cour conduisent donc à mettre directement en cause la responsabilité pécuniaire du seul comptable du lycée Jean Rostand, ce que la déclaration de gestion de fait permettrait d’éviter.

Le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie a déposé devant le Conseil d’Etat, le 30 avril 1998, un pourvoi en cassation, contre ce non-lieu.

Ce pourvoi est étayé, en droit, sur le fait qu’un comptable de droit qui aurait effectué des opérations dont il ne pouvait ignorer qu’elles fussent étrangères à son poste comptable, est considéré par le juge comme s’étant « dépouillé de son titre légal ».

Il convient en effet de rappeler, parmi d’autres décisions en ce sens, une décision de la Cour des comptes en date du 20 juin 1996 *Centre académique de formation continue (CAFOC) de La Réunion*, selon laquelle un agent comptable d’un collège qui a payé des dépenses de services de l’Etat qui, comme telles, auraient dû être payées par le trésorier payeur général, s’est ingéré dans le service d’un comptable de droit et s’est ainsi constitué comptable de fait.

Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à votre Rapporteur général d’aller au-delà de ce simple rappel et de se prononcer au fond.

Néanmoins, il est délicat de ne pas observer que cette incertitude sur le périmètre de la gestion de fait ne place pas le Parlement dans la position la plus aisée qui soit.

Par souci de clarté cependant, cette question sera abordée après l'examen des autres éléments relatifs au centre de ressources, qui ont donné lieu, eux, à déclaration de gestion de fait.

• La perception des versements issus du fonctionnement des serveurs télématiques accessibles au public : une déclaration de gestion de fait

En ce qui concerne l'encaissement des recettes des centres serveurs, c'est-à-dire leur recouvrement par le lycée Jean Rostand, la Cour a observé, dans le cadre du premier arrêt, en date du 20 novembre 1997, que les conventions précitées relatives aux serveurs télématiques ont eu pour conséquence de faire percevoir par le lycée Jean Rostand des recettes qui étaient destinées à l'Etat, puisqu'elles étaient la contrepartie d'un service télématique mis à la disposition du public à titre onéreux et que le dispositif mis en œuvre avait pour objectif de contourner l'impossibilité juridique dans lequel se trouvait alors le rectorat, en tant que service déconcentré de l'Etat, de percevoir des recettes en contrepartie de prestations de services qu'il rendait.

Elle a également relevé que, dans le cadre de ce montage, le lycée a uniquement eu pour obligation, en contrepartie, d'acquitter les factures de téléphone d'un service du rectorat et que les conventions ne pouvaient fournir un titre régulier de perception des recettes par le comptable du lycée, dès lors que l'équilibre financier entre les cocontractants n'était pas garanti par la convention du 22 octobre 1990 et que le lycée n'avait pas été partie aux trois autres conventions.

Le comptable s'étant, dans le cadre de ces opérations, dépouillé de son titre en s'immiscant dans l'encaissement de recettes qui n'étaient pas destinées à l'organisme auprès duquel il était affecté, la Cour a ainsi considéré qu'il y avait gestion de fait et que la responsabilité des signataires des conventions ainsi que celle des recteurs successivement en fonction, puisque celles-ci avaient été signées pour leur compte, de même que la responsabilité du lycée Jean Rostand, en sa qualité de personne morale bénéficiaire des versements, de son proviseur et de son agent comptable, était engagée.

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

– M. Claude Pair, recteur ;

– M. André Varinard, recteur, qui a succédé à M. Pair ;

– M. Jacques Gruwez, directeur du centre de documentation et de recherche pédagogique de Lille (CRDP), signataire de la convention du 22 octobre 1990 ;

– M. Alain Monlibert, chef du service informatique du rectorat, signataire des conventions des 13 avril 1990, 24 août 1993 et 24 juin 1994, en représentation du fournisseur du service et du centre serveur ;

– Mme Françoise Petit, proviseur du lycée Jean Rostand, signataire de la convention du 22 octobre 1990 et ordonnateur ayant bénéficié de l'encaissement des recettes concernées par la gestion de fait ;

– M. Jean-Pierre Codron, agent comptable du lycée Jean Rostand ;

– le lycée Jean Rostand, en la personne de son représentant.

Dans le cadre de l'arrêt définitif du 14 septembre 1998, la Cour des comptes a confirmé la liste des gestionnaires de fait et a arrêté la ligne de compte ainsi qu'il suit :

– les recettes ont été admises pour 936.939,17 francs ;

– les dépenses ont été allouées pour 450.922,92 francs ;

– le reliquat a été fixé à 486.016,25 francs.

La Cour a constaté que le reliquat avait déjà été reversé au trésorier payeur-général de la région Nord-Pas-de-Calais.

Les dépenses n'ont été admises que sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique par le Parlement, c'est-à-dire par l'autorité budgétaire compétente.

Sur le fond, accorder cette reconnaissance ne soulève aucune difficulté sérieuse.

Aucune condamnation à l'amende pour gestion de fait n'a été prononcée par la Cour des comptes.

Les comptes du lycée ont été produits au juge des comptes dans les délais, y compris ceux décrivant les opérations liées au fonctionnement des serveurs.

Il est clair que l'intérêt public n'a jamais été perdu de vue.

Les textes ont été modifiés depuis lors pour permettre aux services déconcentrés prestataires de services télématiques de bénéficier directement des reversements.

Cependant, s'agissant de la procédure, on peut regretter, ainsi que l'a précédemment mentionné votre Rapporteur général, que cette reconnaissance soit demandée au Parlement avant que le périmètre de la gestion de fait ne soit définitivement fixé, puisqu'un recours en cassation contre le non-lieu prononcé dans le cadre du premier arrêt a été intenté devant le Conseil d'Etat par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Toutefois, il serait délicat de rejeter le dispositif proposé, vis-à-vis des intéressés. Leur sens du service public n'a en effet pas été mis en cause.

C'est donc au bénéfice de ces observations que votre Rapporteur général vous propose d'adopter, sans modification, le paragraphe Ier de l'article 13.

B.- La gestion de fait du tribunal de commerce d'Antibes

Le deuxième cas de gestion de fait concerne le tribunal de commerce d'Antibes.

Il fait l'objet du paragraphe II de l'article 13.

Il est d'une nature différente de la première gestion de fait et ne concerne qu'une infime partie des infractions de toute nature constatées dans le fonctionnement des tribunaux de commerce et dont le rapport de la commission d'enquête sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce (rapport n° 1038, *Les tribunaux de commerce : une justice en faillite*, M. François Colcombet, président, M. Arnaud Montebourg, rapporteur), s'est largement fait l'écho.

Dans le cadre du rapport public 1997, la Cour des comptes a évoqué les pratiques extra-budgétaires, par nature irrégulières, dans les tribunaux de commerce.

Celles-ci sont liées à l'importance des concours financiers externes versés par certains organismes pour contribuer au fonctionnement courant de ces juridictions.

Ces concours ont un rôle de complément des crédits inscrits au budget général de l'Etat.

Ils proviennent, pour les plus importants d'entre eux, des chambres de commerce et d'industrie et, dans une moindre mesure, des collectivités territoriales et d'autres organismes, tels que les fédérations patronales locales ou les organisations représentatives d'auxiliaires de justice. Parfois ils sont versés, à titre individuel, par des entreprises ou des auxiliaires de justice.

Ils n'ont pas été prohibés par les dispositions de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat prévoyant le transfert à ce dernier des charges de fonctionnement courant des tribunaux de commerce, antérieurement assumées par les départements ⁽¹⁾.

Cependant, pour être réguliers, ces concours doivent intervenir dans le respect de la procédure des fonds de concours prévue par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Le principe de l'universalité budgétaire exige en effet que l'ensemble des recettes et des charges de l'Etat soit retracé dans le cadre du budget, indépendamment de la nature des unes ou des autres.

Les contrôles effectués par la Cour des comptes auprès de plusieurs juridictions, notamment dans les ressorts des cours d'appel de Paris, de Douai et d'Aix-en-Provence, ont révélé que de nombreux tribunaux de commerce ne respectaient pas cette procédure et ont permis de mettre au jour des pratiques de double gestion selon deux modalités.

D'une part, il a été constaté que des comptes bancaires avaient été irrégulièrement ouverts au nom soit du tribunal soit de son président, pour recevoir les contributions extérieures et engager les dépenses correspondantes.

(1) On rappellera que ces charges sont assez limitées, car les fonctions des juges consulaires sont gratuites et les greffiers ne sont pas de fonctionnaires, mais des officiers ministériels titulaires d'une charge. Les postes de dépenses concernent les bâtiments, les frais de fonctionnement de base d'une juridiction et les rémunérations des agents administratifs affectés à certains tribunaux.

D'autre part, dans certains cas, une association de soutien à la juridiction consulaire a été créée.

Dans l'ensemble, ces deux pratiques ont été utilisées successivement. La seconde s'est plutôt développée lorsque l'irrégularité de la première a été rappelée par une circulaire du Garde des sceaux en date du 26 mai 1993 à la suite de référés adressés à ce dernier en 1991 et 1992 à l'issue d'un contrôle de la Chambre de commerce et d'industrie de Versailles, mais il n'y a pas de règle en la matière. Dans certains cas, ces deux pratiques ont été en vigueur d'une manière concomitante, le recours à une association préexistante ou nouvellement créée ne s'étant pas toujours accompagnée de la clôture des comptes gérés *intuitu personnae* par le président du tribunal de commerce.

Sans évoquer toutes les dérives auxquelles elles peuvent donner lieu, ces pratiques sont toutes deux constitutives de gestion de fait. Les tribunaux de commerce représentant un service de l'Etat, des deniers publics sont en effet manipulés de manière irrégulière par des personnes non habilitées, qui n'ont pas la qualité de comptable public. On est donc clairement en présence d'une immixtion dans le recouvrement et l'emploi de fonds relevant normalement de la compétence des comptables du Trésor.

La Cour des comptes a constaté que les fonds étaient essentiellement consacrés aux postes suivants : rémunération de personnels ; frais de réception et de déplacement ; cadeaux divers ; frais de formation ; dépenses d'équipement.

La question des frais de personnels appelle des précisions.

Si l'on constate de longue date la présence de personnels autres que les employés du greffier (titulaire de sa charge) auprès des tribunaux de commerce, notamment pour assurer le secrétariat du président de ces juridictions, le statut de ces agents n'a pas toujours été de la plus grande clarté.

Selon la réponse du Garde des sceaux, ministre de la justice, aux observations du rapport public 1997 de la Cour des comptes, les articles L. 411-1 du code de l'organisation judiciaire suivant lequel les tribunaux de commerce sont composés, d'une part, de juges élus et, d'autre part, d'un greffier, et L. 821-1 du même code suivant lequel les greffiers des tribunaux de commerce sont des officiers publics et ministériels, « *excluent la présence au sein de tribunaux de commerce de toute autre catégorie de personnels que les agents recrutés et rémunérés par le greffier* ».

Toutefois, l'article 87 de la loi du 7 janvier 1983 précité, entré en vigueur lors du transfert effectif de compétences, en 1987, a posé le principe de la prise en charge par l'Etat de la rémunération des personnes affectées par les collectivités territoriales, avant le 1^{er} janvier 1987, au service public de la justice. Cette mesure est cependant d'application limitée, puisqu'elle ne concerne que les agents en poste à cette date et ne joue qu'à titre transitoire, jusqu'à ce que les intéressés aient quitté leurs fonctions par mutation volontaire ou départ en retraite. Par ailleurs, ces mêmes agents peuvent, lorsqu'ils remplissent certaines conditions demander leur titularisation dans la fonction publique de l'Etat.

S'agissant des autres cas de mise à disposition, à titre gratuit, par des collectivités locales, par des organismes consulaires, voire par des entreprises, les personnels correspondants se trouvent en situation irrégulière.

En ce qui concerne enfin les agents rémunérés par des voies extrabudgétaires, les personnels correspondant se trouvent également en situation irrégulière.

La Cour des comptes a observé, dans le cadre du rapport public précité, que les irrégularités les plus fréquentes concernaient les secrétaires des présidents. Lorsqu'elle est rémunérée par des fonds transitant par le compte bancaire ouvert au nom du président du tribunal, la secrétaire s'est trouvée dans la situation d'être employée par le président en sa qualité et à titre individuel. Lorsqu'elle est rémunérée par une association, la secrétaire du président se trouve, sur le plan juridique, dans une situation moins originale, mais tout aussi irrégulière sur le plan comptable.

Parfois, ce n'est pas la totalité de la rémunération qui est versée dans des conditions irrégulières, mais uniquement un complément de rémunération. De tels versements sont clairement contraires aux règles de la fonction publique et ne sont parfois déclarés ni à l'URSSAF ni aux services fiscaux.

Après une réflexion conduite dans le cadre d'un groupe de travail réunissant des représentants de la Conférence générale des tribunaux de commerce et du Conseil national des greffiers, la situation a été clarifiée dans le cadre du décret n° 95-832 relatif aux greffiers des tribunaux de commerce. Ce texte a précisé les modalités selon lesquelles le greffier apporte un concours au président et a donné la garantie que, dans les juridictions les plus importantes, un certain nombre d'agents seraient, à titre permanent, mis à disposition du président du tribunal par le greffier. L'obligation de respecter la procédure des fonds de concours pour régler le

problème des personnes prises en charge par des associations de soutien aux juridictions consulaires et l'interdiction de la mise à disposition de personnels par ces associations ou les organismes consulaires, une association ne pouvant fournir de prestations en nature ou en espèces à un tribunal de commerce, ont, en outre, été réaffirmées, dans le cadre de deux circulaires. Le respect du principe de l'indépendance de la justice exigeait pour le moins cette solution.

C'est au bénéfice de cet effort que le nombre de cas ayant donné lieu à déclaration de gestion de fait est assez limité.

Suivant les déclarations de M. Christian Descheemaeker, alors conseiller-maître chargé du secteur de la justice à la quatrième chambre de la Cour des comptes, à la commission d'enquête précitée, *« une telle situation a conduit la Cour des comptes qui se trouvait face à des trop nombreuses irrégularités constitutives de « gestion de fait » pour pouvoir toutes les déclarer, - il y avait comme disent les militaires à propos d'un radar une sorte de saturation - à prendre des mesures qui ont consisté à faire des rappels à l'ordre systématiques aux chefs de juridiction quand les choses relevaient de « l'irrégularité dans la clarté », à faire une insertion au rapport public qui est une mise en garde à destination de tous les présidents de tribunal de commerce, et pas seulement de ceux qui ont été contrôlés, et à menacer d'ouvrir des procédures de gestion de fait dans certains cas. »*

Il était également précisé que deux procédures avaient été ouvertes d'emblée, s'agissant des juridictions de Toulon et d'Antibes.

Le cas sur lequel l'attention du Parlement est aujourd'hui appelée, celui du tribunal de commerce d'Antibes, représente une assez bonne illustration des mécanismes que votre Rapporteur général a souhaité décrire dans le détail afin de mieux apprécier la portée de la décision proposée au Parlement.

Dans un premier temps, de 1987 à 1994, les concours financiers apportés au tribunal de commerce d'Antibes par la Chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte-d'Azur, par des collectivités territoriales du ressort de ce tribunal et d'autres organismes, a été versé sur un compte bancaire ouvert au nom du président de cette juridiction.

Les recettes encaissées sur l'ensemble de la période, du 1^{er} janvier 1987 au 16 septembre 1994, date de clôture du compte, se sont élevées à 778.706,87 francs.

Les dépenses, d'un montant identique, ont été pour l'essentiel des dépenses de personnels et des cotisations à des organismes professionnels divers. La majeure partie a été destinée, d'une part, à concurrence de 282.500 francs sur la totalité de la période, à assurer un complément de rémunération de la secrétaire du président de la juridiction, Mme Annie Pernel, celle-ci bénéficiant par ailleurs d'un traitement en qualité d'agent du département mis à la disposition du tribunal de commerce en application du dispositif transitoire déjà évoqué et, d'autre part, à un ancien bâtonnier de l'ordre des avocats, Me Salmont, jusqu'à son décès en 1992 (169.400 francs entre les années 1987 et 1992 incluses).

Dans un second temps, les recettes ont été versées sur un compte ouvert au nom de l'Association des magistrats et anciens magistrats consulaires du tribunal de commerce d'Antibes, créée en avril 1993 et dont l'objet était notamment d'assurer le soutien matériel de la juridiction.

Elles se sont établies à 270.859,89 francs, dont 229.799,69 francs au titre du complément de rémunération versée à la secrétaire du président et des charges sociales y afférentes, et 41.060,20 francs au titre de frais de déplacement, de frais de réception et d'autres frais de fonctionnement du tribunal.

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

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

L'arrêt du 7 mai 1997, dans le cadre duquel la Cour des comptes, statuant provisoirement, a déclaré comptable de fait M. Spagnou, a été confirmé par l'arrêt définitif du 20 avril 1998. M. Spagnou a été seul mis en cause puisque la Cour a constaté, ainsi que le précise l'arrêt définitif, que M. Max Chassagnac, qui avait fait l'objet d'une réserve dans le cadre de l'arrêt provisoire en qualité de titulaire de la signature sur le compte bancaire de novembre 1993 à sa clôture, n'avait pas fait usage de cette habilitation et n'avait pas participé à la gestion de fait.

La ligne de compte a été provisoirement fixée ainsi qu'il suit:

– les recettes ont été admises pour 778.706,87 francs ;

– les dépenses ont été allouées pour 462.336,87 francs, d'une manière provisoire, sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique dans les formes constitutionnellement requises pour la loi de finances.

La différence entre les recettes et les dépenses, soit 316.370 francs, constitue le reliquat à reverser et provient, dans ce cas précis, d'une part, de ce qu'une somme de 5.000 francs a été versée au compte de l'association des magistrats, dont le cas est évoqué ci-après, et, d'autre part, de ce que la Cour a rejeté deux types de dépenses, déjà mentionnées lors de la description des faits, par votre Rapporteur général :

– les compléments de rémunération versés, d'une manière irrégulière, à la secrétaire du président du tribunal, Mme Annie Pernel, agent du département des Alpes-Maritimes affecté à la juridiction consulaire en application de l'article 87 précité de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, dont les paiements s'élèvent à un total de 282.500 francs ;

– les cotisations des magistrats consulaires du tribunal d'Antibes aux conférences nationales et régionales des tribunaux de commerce, dont le total des paiements s'élève à 28.870 francs.

Ces rejets ont été motivés, pour le premier, par l'irrégularité de tels compléments de rémunération, et pour le second, par le fait que ces cotisations à des organismes associatifs ne relèvent pas des dépenses de fonctionnement normal d'un tribunal de commerce.

Ils sont tout à fait justifiés.

Ils entraînent ainsi l'obligation pour le comptable de fait de procéder au remboursement des sommes correspondantes.

Dans le partage entre les dépenses dont elle propose qu'elles soient allouées, c'est-à-dire qu'elles soient autorisées d'une manière rétroactive, et les dépenses rejetées, la Cour des comptes a dû procéder à une appréciation qui n'était guère aisée.

Il est cependant clair que la Cour a certes fait preuve d'une grande rigueur, mais que son appréciation peut n'être pas partagée par le Parlement.

Parmi les dépenses qui n'ont pas été rejetées, qui s'élèvent à 292.936,87 francs et concernent des rémunérations, on trouve, en effet, pour un montant de 169.400 francs, selon les informations communiquées à votre

Rapporteur général, les émoluments versés de 1987 à 1992, date de son décès, en qualité d'enquêteur (mais le plus probablement de conseiller juridique) à un ancien bâtonnier, Me Salmont.

L'opportunité d'allouer cette dépense peut être discutée.

D'un côté, on peut considérer, comme l'a fait la Cour des comptes, que son utilité publique est établie, que la pratique semble avoir été assez ancienne et qu'elle a cessé en 1992.

A l'opposé, on peut estimer que la fonction de juge consulaire, et *a fortiori* celle de président d'une juridiction commerciale, étant des fonctions très techniques où les professionnels sont réputés élire ceux d'entre eux qui sont les plus compétents pour régler des questions délicates, il ne relève pas de la collectivité de prendre en charge les frais inhérents à un conseil qui a été, semble-t-il, permanent, dans un contexte qui ne fait en outre apparaître aucun souci de diversification de l'origine des conseils sollicités.

Aussi, ne partageant pas, sur ce point, l'appréciation de la Cour des comptes, votre Rapporteur général juge-t-il préférable de diminuer le montant des dépenses allouées sur la ligne de compte d'une somme égale à la rémunération litigieuse (169.400 francs) et propose-t-il de réduire, par un amendement au paragraphe II du présent article, de 462.336,87 francs à 292.936,87 francs le montant des dépenses comprises dans la première gestion de fait dont l'utilité publique serait reconnue.

Le reliquat à reverser serait ainsi porté de 316.370 francs à 485.770 francs.

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

On rappellera que la gestion de fait est, en l'espèce, indéniable, puisque l'association avait pour objet jusqu'en 1996 « d'assurer son soutien au tribunal de commerce d'Antibes par la mise en œuvre de moyens propres à lui permettre d'exercer sa tâche efficacement au sein de locaux appropriés et grâce à un matériel et à un personnel adaptés aux exigences de sa juridiction », ce qui revenait en faire un instrument de perception de recettes publiques et d'exécution de dépenses entrant clairement dans le champ des dépenses de l'Etat, dès lors que la procédure précédemment décrite des fonds de concours n'était pas respectée.

L'arrêt du 7 mai 1997, dans le cadre duquel la Cour des comptes, statuant provisoirement, a déclaré comptables de fait cette association et conjointement et solidairement avec elle son président, M. Jean Spagnou, pour l'ensemble des opérations effectuées ainsi que son trésorier, Mme Gisèle Fila-Ollier, pour les paiements effectués par elle, a été confirmé par l'arrêt définitif du 20 avril 1998, s'agissant de la qualité de comptables de fait de Association des magistrats et anciens magistrats consulaires du tribunal d'Antibes et de son président, M. Spagnou.

Une nouvelle fois, ce dernier a été seul mis en cause, puisque la Cour a infirmé, dans le second arrêt, la déclaration provisoire de gestion de fait à l'égard de Mme Fila-Ollier. Dans ses attendus, la Cour a en effet observé que celle-ci n'avait signé de chèques qu'en l'absence du président, hospitalisé, et que ces derniers concernaient le règlement de cotisations sociales afférentes à des compléments de rémunération antérieurement versés à la secrétaire du président (Mme Pernel, de nouveau).

La ligne de compte a été provisoirement fixée ainsi qu'il suit:

– les recettes ont été admises pour 278.859,89 francs ;

– les dépenses ont été allouées pour 41.060,20 francs, d'une manière provisoire, sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique dans les formes constitutionnellement requises pour la loi de finances.

Comme précédemment, la différence entre les recettes et les dépenses, qui constitue le reliquat à reverser, s'explique par le rejet de certaines dépenses, d'un montant de 229.799,69 francs, correspondant à un complément de rémunération de versé à la secrétaire du président, Mme Annie Pernel, dont il faut rappeler qu'elle était agent du département des Alpes-Maritimes, à raison de 166.785,14 francs au titre des années 1994 à 1997, et aux charges sociales afférentes à ces émoluments, à concurrence de 63.014,55 francs.

Une somme de 78.357,11 francs a été reversée le 8 septembre 1997 au trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes, par l'Association. La Cour a ainsi fixé à 151.442,58 francs le reste à reverser.

Les dépenses dont la Cour des comptes a prononcé l'allocation, c'est à dire l'autorisation, à titre provisoire, d'un montant de 41.060,20 francs, correspondent à des frais de déplacement, des frais de réception et d'autres frais de fonctionnement du tribunal.

On ne manquera pas d'observer que le champ de la deuxième gestion de fait diffère un peu de celui de la première gestion de fait.

Cette différence tient à ce que, conformément à la jurisprudence définie par la Cour des comptes dans l'arrêt Fighiéra du 19 novembre 1935 (Rec. page 42), seules les sommes affectées aux dépenses de fonctionnement du tribunal de commerce auraient conservé le caractère de deniers publics et les gestionnaires de fait devraient en rendre compte. En revanche, les dépenses qui correspondraient manifestement au fonctionnement normal de l'association conserveraient leur caractère privé et devraient être exclues du périmètre de la gestion de fait.

Les cotisations aux organismes fédérateurs, dont on a vu qu'elles étaient comprises dans le périmètre de la première gestion de fait, ne sont ainsi pas comprises dans le champ de la seconde gestion de fait, car elles correspondent au fonctionnement normal de l'association et constituent bien des dépenses privées.

Il faut rendre hommage à la minutie du travail de la Cour des comptes qui a ainsi dû opérer un tri délicat afin de circonscrire de manière précise le domaine du maniement irréguliers de deniers publics.

Contrairement au cas de la première gestion de fait, la ligne de compte provisoirement arrêtée par la Cour de comptes sur le deuxième gestion de fait n'appelle pas d'observation et il ne paraît pas nécessaire de procéder à une modification du montant de la somme de l'utilité publique de laquelle la reconnaissance est demandée au Parlement.

Globalement, les deux gestions de fait apparaissent particulièrement grave, puisque la Cour des comptes a rejeté une partie importante des dépenses et qu'une amende de 20.000 francs pour gestion de fait a été prononcée, à titre provisoire, à l'encontre de M. Spagnou.

Cet élément ne peut qu'étayer la proposition de votre Rapporteur général visant à réduire, par un amendement au paragraphe II du présent article, de 462.336,87 francs à 292.936,87 francs le montant des dépenses comprises dans la première gestion de fait dont l'utilité publique serait reconnue

Cette modification ne serait pas la seule au paragraphe II, car il convient en effet de procéder à la rectification des dates des deux arrêts de la Cour de comptes mentionnés.

Le texte du projet de loi mentionne les arrêts des 11 septembre 1996 et 12 novembre 1997. Or comme l'indiquent tant l'exposé des motifs que les documents communiqués par la Cour des comptes à votre Rapporteur général, le premier arrêt a été rendu le 7 mai 1997 et le second le 20 avril 1998.

C.- La gestion de fait des services de l'Etat à La Réunion

Le troisième cas de gestion de fait concerne les services de l'Etat à La Réunion.

Il fait l'objet du paragraphe III de l'article 13.

Il est beaucoup plus simple que les précédents, dans la mesure où trois préfets successifs de La Réunion, MM. Anciaux, Constantin et Dewatre, ont réglé des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la préfecture, service de l'Etat, par prélèvements sur les intérêts produits par deux caisses de compensation instituées chacune par convention entre l'Etat et les milieux professionnels concernés : la Caisse de compensation des produits pétroliers, d'une part ; la Caisse de compensation des céréales et de leurs dérivés, d'autre part.

Ces dépenses concernaient des dépenses de fonctionnement (frais de mission, frais de déplacement et rémunérations d'heures supplémentaires), ainsi que des dépenses d'équipement (acquisition de climatiseurs).

Ces charges incombant à l'Etat, les prélèvements auraient dû être versés au Trésor, conformément au principe de l'universalité budgétaire.

La procédure normale pour la prise en charge, par les caisses concernées, de dépenses incombant à l'Etat aurait été la procédure des fonds de concours.

Il y a donc ingérence dans les recettes puis dans les dépenses de l'Etat.

Chacun des trois préfets concernés, qui n'avait pas la qualité de comptable public, a donc été déclaré comptable de fait par la Cour des comptes.

Bien qu'il s'agisse du même cas de gestion de fait, il convient de distinguer le cas de chacune des deux caisses, pour la clarté de l'exposé.

Trois séries de deux arrêts distincts, en date des 20 juin 1986, 28 avril 1997 et 20 avril 1998 ont d'ailleurs été rendus par la Cour des comptes.

• **La Caisse de compensation des produits pétroliers (612.664,72 francs)**

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

La gestion de fait s'est déroulée sur deux périodes et ne concerne que deux préfets, sur les trois précédemment mentionnés.

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

La ligne de compte a été fixée à 417.788,20 francs en recettes comme en dépenses.

Les dépenses ont été admises provisoirement, sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique, laquelle est demandée à l'autorité budgétaire, le Parlement, dans le cadre du présent article.

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

La ligne de compte a été fixée à 194.876,52 francs, en recettes comme en dépenses.

Comme précédemment, les dépenses ont été admises provisoirement, sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique.

On rappellera que s'agissant du troisième préfet concerné, M. Dewatre, en fonction du 2 septembre 1991 au 30 novembre 1992, la déclaration provisoire de gestion de fait prononcée dans l'arrêt du 20 juin 1996 n'a pas été maintenue par l'arrêt du 28 avril 1997, l'ensemble des dépenses réglées par ce dernier concernant bien la mission de la Caisse de compensation des produits pétroliers.

Au total, le montant des dépenses dont la reconnaissance d'utilité publique est demandée dans le cadre de cette gestion de fait, s'établit à 612.664,72 francs.

• **La Caisse de compensation des céréales et de leurs dérivés (4.853.255,66 francs)**

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

La gestion de fait s'est déroulée sur trois périodes et met en cause chacun des trois préfets précédemment mentionnés.

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

La ligne de compte a été fixée à 1.271.840,70 francs en recettes comme en dépenses.

Les dépenses ont été admises provisoirement, sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique.

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

La ligne de compte a été fixée à 531.513,18 francs, en recettes comme en dépenses.

Comme précédemment, les dépenses ont été admises provisoirement, sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique.

La Cour a également déclaré comptable de fait le troisième préfet concerné, M. Dewatre, en fonction du 2 septembre 1991 au 30 novembre 1992.

La ligne de compte a été fixée à 3.049.901,78 francs, en recettes comme en dépenses.

Les dépenses ont été admises provisoirement, sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique.

Au total, le montant des dépenses dont la reconnaissance d'utilité publique est demandée dans le cadre de cette gestion de fait s'établit à 4.853.255,66 francs.

Pour chacune de ces deux gestions de fait, aucune amende pour gestion de fait n'a été prononcée à l'encontre des trois préfets concernés.

Trois éléments viennent en effet atténuer la responsabilité de ces trois hauts fonctionnaires.

D'une part, la gestion irrégulière est antérieure à la prise de fonction de chacun d'entre eux.

D'autre part, cette gestion n'a pas donné lieu à appropriation personnelle.

Enfin, elle n'a pas été dissimulée aux administrations centrales du ministère de l'intérieur et des départements et territoires d'outre-mer.

Par ailleurs, selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, aucune instance administrative ou pénale n'a été engagée.

L'adoption, sans modification du paragraphe III de l'article 13, peut donc être envisagée sans réserve.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur général, tendant à ne pas reconnaître l'utilité publique du versement d'une somme de 169.400 francs à un ancien bâtonnier par le président du tribunal de commerce d'Antibes.

Votre Rapporteur général a rappelé que, dans le cadre du régime des gestions de fait, la Cour des comptes est appelée à faire reconnaître par le Parlement l'utilité publique de toute ou partie des dépenses concernées, afin, qu'en conséquence, les découverts du Trésor soient augmentés à due concurrence. Il a considéré que la rémunération d'un ancien bâtonnier

comme conseil du président du tribunal de commerce d'Antibes ne pouvait pas être considérée comme d'utilité publique, compte tenu notamment des informations obtenues par ailleurs par l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des tribunaux de commerce.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 1**), ainsi qu'un amendement rédactionnel (**amendement n° 2**), puis l'article 13 ainsi modifié.

*
* *
*

Article 14

**Transport aux découverts du Trésor
des résultats définitifs de 1998.**

Conformément au 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 1998, de 252.332,05 millions de francs, inscrit à l'article 7, et qui constitue le solde des recettes arrêtées à l'article 2 et des dépenses arrêtées aux articles 3 à 6 du présent projet ;

– le résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change », soldé chaque année, pour un montant de 366,56 millions de francs (article 9, paragraphe III, du présent projet) ;

– le montant du capital afférent à des dettes remises aux pays les moins avancés, pour un total de 1.778,55 millions de francs, montant visé à l'article 9, paragraphe III ;

– les pertes et profits sur engagements de l'Etat, dont le solde négatif atteint 3.423,56 millions de francs, suivant les développements de l'article 11 du présent projet.

L'ensemble représente 257.900,72 millions de francs.

b) Le paragraphe II concerne les sommes transportées en atténuation des découverts du Trésor :

– 170,05 millions de francs au titre du résultat net du compte spécial 902-12 « Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés », clos au 31 décembre 1998 (article 10) ;

– 638,89 millions de francs au titre de l'apurement d'une partie du solde créditeur du compte spécial du Trésor n° 904-14 « Liquidations d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses » ;

– 1,91 million de francs au titre de la régularisation d'opérations antérieures ayant eu une incidence sur les découverts du Trésor.

Cette dernière opération vise à corriger des écritures erronées imputées sur des comptes de prêt. Elle appelle deux observations :

– en premier lieu, un montant de 1,57 million de francs est destiné à rectifier l'imputation erronée des remboursements d'intérêts de prêts du FDES sur le capital ;

– en second lieu, une somme de 0,35 million de francs correspond à des dépenses imputées par erreur sur le budget général.

c) Au total, par l'application du présent article, les découverts du Trésor seraient accrus de 257,09 milliards de francs, dont 252,33 milliards de francs résultant du budget général, contre 271,91 milliards de francs en 1997 (dont 269,22 milliards de francs au titre du budget général).

Le compte permanent des découverts du Trésor peut ainsi être complété par le résultat de 1998.

Il se présenterait dès lors de la manière suivante, au 31 décembre 1998.

**COMPTE PERMANENT DES DÉCOUVERTS DU TRÉSOR AVANT
LE RÈGLEMENT DES COMPTES DE 1998**

(en millions de francs)

	Découverts constatés	Atténuation des découverts
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.....	1.452.43	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
14.- Budget de 1997.....	272.749,0	837,9
Totaux.....	3.732.50	233.233,0
Montant net des découverts du Trésor	3.499.21	-
Projet de loi de règlement 1998.....	257.900,7	810,9

Au total, les découverts du Trésor, égaux à 3.499,22 milliards de francs au 31 décembre 1998, seraient portés à 3.756,31 milliards de francs.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

*
* *

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1998 ainsi modifié.

*
* *

N° 2360.- Rapport de M. Didier Migaud, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi (N° 1822) *portant* règlement définitif *du* budget de 1998.