

Document mis
en distribution
le 6 octobre 2000



N° 2600

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2000.

RAPPORT

FAIT

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

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,

Député.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale : Première lecture : **1822, 2360** et T.A. **510**

Deuxième lecture : **2509**

Sénat : **350, 374** et T.A. **145** (1999-2000).

Lois de règlement.

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

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

SOMMAIRE

	Pages
	—
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
<i>Article 9</i> : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1999	7
<i>Article 13</i> : Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait	10
TABLEAU COMPARATIF	13

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de sa séance du 26 juin dernier, le Sénat a apporté deux modifications au projet de loi portant règlement définitif du budget de 1998.

Il a supprimé l'article 9 relatif aux comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1999, alors même que le débat intervenu en son sein a permis d'apporter les éclaircissements nécessaires.

S'agissant de l'article 13, relatif à la reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait, il est revenu au texte initialement présenté par le Gouvernement, que l'Assemblée nationale avait amendé afin de ne pas reconnaître l'utilité publique d'une somme de 169.400 francs versée dans le cadre d'une gestion de fait concernant le tribunal de commerce d'Antibes.

Notre assemblée est donc appelée – ce qui est relativement rare pour un projet de loi de règlement – à procéder à une deuxième lecture.

Sous le bénéfice des observations présentées ci-après, votre Rapporteur général propose à l'Assemblée de revenir au texte qu'elle a adopté en première lecture.

*
* *

Le présent rapport relate les travaux de votre Commission des finances, qui s'est réunie le 3 octobre 2000, en vue de l'examen, en deuxième lecture, du projet de loi modifié par le Sénat portant règlement définitif du budget de 1998.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1999.

Lors de sa séance du 26 juin dernier, le Sénat a adopté un amendement de suppression de l'article 9 du présent projet de loi, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Les critiques du Sénat concernent le paragraphe I de cet article. Ce texte expose les résultats comptables définitifs des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se sont poursuivies en 1999. Le Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, le sénateur Philippe Marini, a développé trois arguments⁽¹⁾ qui ont convaincu la majorité sénatoriale de ne pas adopter cet article que notre Assemblée avait approuvé le 18 mai dernier. Il convient de considérer chacun d'eux :

– en premier lieu, les critiques émises par le Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat portent sur la gestion du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Produits de cession des titres, parts et droits des sociétés ». Elles s'inspirent en grande partie des observations de la Cour des comptes relatives à l'absence d'imputation des recettes issues de la cession des filiales du GAN réalisée en 1998. S'il est effectivement regrettable qu'une opération d'une telle ampleur ne soit pas imputée sur les comptes de l'exercice où elle fut réalisée, les arguments présentés en réponse par le Gouvernement lors de la séance publique du Sénat le 26 juin dernier sont convaincants. La cession des filiales du GAN a été réalisée non pas directement par l'Etat, mais par la société mère, la société centrale du GAN (la SGGP). Les produits de la cession n'ont été transférés à l'Etat par la SGGP qu'au mois d'avril 1999, après la certification de ses comptes. Ils ont été imputés peu après sur le compte n° 902-24. Si le délai entre la cession des titres des filiales du GAN et l'imputation des produits sur un compte de l'Etat a été long, cela tient simplement au fait que ce n'est pas l'Etat lui-même qui a procédé à cette cession ;

– en deuxième lieu, le Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat estime qu'une différence trop importante existe entre le montant des ouvertures de crédit votées en loi de finances initiale et celui

(1) Ces arguments figurent dans le rapport n° 374 (1999-2000) du Rapporteur général de la Commission des finances consacré au projet de loi de règlement pour 1998.

des dépenses effectives constatées en loi de règlement, pour les comptes d'affectation spéciale. Cette différence s'élève à 22,4 milliards de francs, soit une augmentation de 36,7% par rapport aux 61 milliards de francs ouverts en loi de finances initiale. Il faut noter que cette différence résulte d'une forte augmentation des recettes du compte n° 902-24 à la fin de l'année 1998, du fait de la cession de titres de la société France Télécom. Ces recettes ont immédiatement été affectées à des dépenses de recapitalisation au sein du même compte. L'augmentation des dépenses évoquée a donc pour origine une décision politique publique, qu'il était difficile d'anticiper dès la loi de finances pour 1998. La nécessité de traiter ces opérations souvent imprévues explique par ailleurs pourquoi les crédits du compte n°902-24 sont évaluatifs. Il reste que votre Rapporteur général estime lui aussi que la présentation actuelle du projet de loi de règlement ne permet pas que le Parlement soit informé de façon convenable des éléments qui permettent d'expliquer les demandes d'ajustement comptable qui y figurent. Par ailleurs, on peut déplorer que les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en charge de ces questions ne soient pas toujours enclins à répondre promptement aux demandes d'information des parlementaires ;

— en troisième lieu, le Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat dénonce l'ouverture de crédits demandée par le projet de loi de règlement, d'un montant de 23,31 milliards de francs, au profit du compte d'avance n° 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ». Le Gouvernement a en effet consenti deux avances au Fonds de soutien des rentes (FSR) durant l'exercice 1998, pour un montant égal à celui demandé en loi de règlement pour ce compte. Le sénateur Philippe Marini estime notamment que les articles 24 et 28 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 interdisent au Gouvernement de dépasser le montant des crédits ouverts au compte n° 903-58 par la loi de finances initiale. Cette affirmation est discutable. La loi de finances pour 1998 a prévu en son article 70 le caractère évaluatif des crédits du compte n° 903-58. La gestion de ce compte n'est d'ailleurs pas critiquée par la Cour des comptes. L'absence de dotation initiale au profit de ce compte s'explique par le fait qu'il est appelé à répondre à des demandes d'avances de divers organismes qui sont difficilement prévisibles au moment de l'élaboration du budget. Il reste que l'information contenue dans le projet de loi de règlement doit être substantiellement améliorée. Ainsi, l'objet des avances consenties au FSR, ainsi que leur utilisation effective doivent y figurer.

Votre Rapporteur général estime cependant que les questions posées par le Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 1998 ont permis d'éclaircir les modalités de gestion de cet exercice

comptable. Le débat a ainsi eu lieu et le Gouvernement a eu l'occasion de s'expliquer de façon plus approfondie, notamment au regard de l'exposé des motifs de son texte qui reste insuffisant. Ces échanges préfigurent l'importance que la discussion relative à la loi de règlement doit prendre à l'avenir, importance à laquelle la proposition de loi organique relative aux lois de finances (n° 2540) présentée le 11 juillet dernier par votre Rapporteur général devrait contribuer.

Il reste que les arguments ayant fondé l'adoption, par le Sénat, de l'amendement de suppression de l'article 9, ne paraissent plus pertinents, compte tenu des éléments d'information que le débat a apportés. C'est pourquoi votre Rapporteur général vous invite à rétablir l'article 9 dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre **Rapporteur général**, tendant à rétablir l'article 9 et le tableau I annexé dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture (**amendement n° 1**).

*
* *

Article 13

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

Cet article tend, dans le cadre de trois paragraphes séparés, à reconnaître d'utilité publique trois séries de dépenses relevant de la gestion de fait.

Seul le paragraphe II, relatif à la gestion de fait du tribunal de commerce d'Antibes n'a pas fait l'objet d'un accord entre les deux assemblées.

En première lecture, l'Assemblée nationale a procédé, en effet, sur ce paragraphe à deux modifications, à l'initiative de sa Commission des finances :

– d'une part, elle a adopté, avec l'accord du Gouvernement, un amendement de rectification d'une erreur matérielle ;

– d'autre part, elle a adopté un amendement visant à ne pas reconnaître d'utilité publique une somme de 169.400 francs, correspondant à plusieurs versements effectués par le président du tribunal de commerce d'Antibes à un ancien bâtonnier, après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse.

Le Sénat n'a pas suivi l'Assemblée nationale sur ce dernier point.

En effet, il a fait sienne l'opinion du Rapporteur général de sa Commission des finances, M. Philippe Marini, qui a précisé, dans son rapport n° 374 (1999-2000), que « *traditionnellement, sauf erreur matérielle, le Parlement adopte sans modification les articles de la loi portant règlement du budget relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait* » (pp. 69 et 70), et a adopté un amendement visant à revenir au texte initial du projet de loi. De même qu'en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat.

Les arguments développés par le Sénat tiennent en fait en deux points :

– il n'y a jamais de modification de fond sur les gestions de fait par les assemblées parlementaires, et il convient de respecter ce qui apparaît être une « tradition établie » ;

– le Parlement ne saurait s’écarter des conclusions de la Cour des comptes.

Cette appréciation appelle trois observations :

– elle ne remet pas en cause le fond de l’argumentation développée par votre Rapporteur général dans de son rapport n° 2360, selon laquelle l’intégration de la somme litigieuse dans le périmètre de la déclaration publique ne s’imposait pas. Elle ne conteste pas que cette somme correspond à une dépense qui n’est pas de même nature que les autres dépenses dont il est proposé de reconnaître l’utilité publique ;

– elle ne distingue pas clairement le rôle et les compétences respectifs de chacune des institutions de l’Etat, le Gouvernement, la Cour des comptes et le Parlement, car elle néglige le fait que l’autorisation budgétaire relève uniquement du dernier, et non des deux premiers ;

– elle pourrait, d’une certaine manière, s’interpréter comme traduisant une certaine démission du Parlement face à ses responsabilités. Cette solution peut sembler en l’espèce d’autant plus dommageable que, dans le cas du tribunal de commerce d’Antibes, il est particulièrement difficile de discerner ce qui relève d’une gestion de fait susceptible d’être régularisée de ce qui relève d’une gestion contestable ; il est donc important que ce soit l’autorité politique, directement investie par le suffrage universel, qui tranche en dernier ressort, sans s’abriter derrière l’arbitrage opéré par une juridiction, aussi éminente soit-elle.

C’est pourquoi, il vous est proposé de rétablir le texte adopté à l’unanimité par l’Assemblée nationale en première lecture, le 18 mai dernier.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre **Rapporteur général**, tendant à revenir au texte adopté par l’Assemblée nationale en première lecture (**amendement n° 2**).

La Commission a *adopté* l’article 3 ainsi modifié.

*
* *

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

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

Propositions de la Commission

Article 9

Article 9

Supprimé.

I. – Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1998, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année 1998		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I.- Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	83.406.	87.017.969.798,44	10.590	305.010.7	»
	83.406.	87.017.969.798,44	10.590	305.010.7	»
II.- Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	26.097.	126.229.615,77	0,46	»	»
Comptes de commerce	38.793.	40.053.203.084,17	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	6.647.	»	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires	7.253.	11.128.658.611,40	»	»	37.498.205
Comptes de prêts ...	4.399.	3.848.582.099,15	»	300.001,0	»
Comptes d'avances	392.593.	393.167.887.316,03	23.300	1.675.1	»
Totaux	443.072.	448.324.560.726,52	23.300	1.675.4	37.498.205
Totaux généraux ..	526.479.	535.342.530.524,96	33.890	1.980.4	37.498.205

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

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

Propositions de la Commission

(En francs)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1998	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire.....	»	16.517.5
Comptes de commerce.....	47.783.2	3.902.8
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	185.352.9	
Comptes d'opérations monétaires.....	37.864.7	15.155.4
Comptes de prêts.....	123.290.0	
Comptes d'avances.....	112.599.1	
TOTAUX.....	273.987.0	35.575.9

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

(Amendement n° 1)

Article 13

I. – Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 450 922,92 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 20 novembre 1997 et du 14 septembre 1998, au titre du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

II. – Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de

Article 13

I. – Sans modification.

II. – Sont reconnues.....

..... des montants de

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

Propositions de la Commission

462 336,87 F et de 41 060,20 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 7 mai 1997 et du 20 avril 1998, au titre du ministère de la justice.

III. – Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 612 664,72 F et de 4 853 255,66 F, les dépenses comprises dans les gestions de fait des deniers de l'Etat, jugées par la Cour des comptes dans ses arrêts du 20 juin 1996, 28 avril 1997 et 20 avril 1998, au titre du ministère de l'intérieur.

III. – Sans modification.

ÉTATS LÉGISLATIFS ANNEXÉS

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

Propositions de la Commission

TABLEAU I

Supprimé.

TABLEAU I

Rétablissement du tableau I dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

(Amendement n° 1)