

Document mis  
en distribution  
le 9 octobre 2000



N° 2601

# 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 <sup>(1)</sup> SUR LE PROJET DE LOI (N° 2534) *portant*  
**règlement définitif du budget de 1999,**

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,

Député.

---

---

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

*La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan est composée de :*  
M. Henri Emmanuelli, *président* ; 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, Éric Besson, Alain Bocquet, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. 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, M. 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
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	9
<b>I.- DES PRÉVISIONS AUX RÉSULTATS</b> .....	11
<b>A.- UNE ÉVOLUTION PLUS FAVORABLE QUE PRÉVU DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE</b> .....	11
1.- Un environnement mondial marqué par un redressement général.	11
2.- Le dynamisme de l'économie française s'est confirmé .....	12
<b>B.- L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL</b> .....	15
1.- Une amélioration notable du solde d'exécution .....	15
2.- Un besoin de financement des administrations publiques en diminution régulière .....	19
3.- L'objectif de réduction des prélèvements obligatoires n'est cependant pas atteint .....	19
<b>C.- LES RESSOURCES</b> .....	23
1.- Des recettes fiscales en forte hausse .....	24
2.- Une diminution choisie des recettes non fiscales .....	28
3.- Les comptes spéciaux du Trésor : un excédent plus important que prévu.....	33
4.- Les fonds de concours .....	42
5.- Un rythme globalement normal d'encaissement des recettes en fin d'exercice.....	42

D.- LES CHARGES .....	46
1.- Un rythme d'évolution inférieur à celui des recettes .....	46
2.- Les dépenses ordinaires civiles .....	50
3.- Les dépenses civiles en capital .....	64
4.- Les dépenses militaires .....	66
5.- Des questions subsistent sur les pratiques d'« ajustement » des dépenses à la fin de l'exercice 1999 .....	69
6.- Les prélèvements sur recettes .....	75
<b>II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>77</b>
A.- LES MODIFICATIONS DU MONTANT DES CRÉDITS PAR DES ACTES RÉGLEMENTAIRES .....	80
1.- Caractéristiques générales .....	80
2.- Les reports de crédits de l'exercice précédent ont augmenté .....	85
3.- Les rattachements de fonds de concours et recettes assimilées connaissent une diminution liée à de nécessaires remises en ordre .....	87
4.- Les rétablissements de crédits ne marquent pas d'évolution notable .....	97
5.- Un recours au décret d'avance qui reste limité .....	99
6.- Les annulations de crédits sont importantes malgré la mise en place des contrats de gestion .....	102
7.- Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles .....	109
B.- LES REPORTS DE CRÉDITS À L'EXERCICE 2000 ET LES INTERVERSIONS D'EXERCICES .....	111
1.- Les reports de crédits à l'exercice 2000 .....	111
2.- Les interversions d'exercices .....	116
C.- LES MODIFICATIONS DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS .....	123
1.- Les répartitions de crédits globaux .....	124

2.- Les transferts de crédits.....	127
3.- Les virements de crédits.....	128
4.- Les imputations irrégulières.....	130
<b>III.- LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES DANS LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT.....</b>	<b>133</b>
A.- LE BUDGET GÉNÉRAL.....	138
1.- Les dépassements et ouvertures de crédits.....	138
2.- Les annulations de crédits.....	149
B.- LES BUDGETS ANNEXES.....	150
1.- Les dépassements de crédits.....	151
2.- Les annulations de crédits.....	152
C.- LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.....	153
<b>IV.- LES COMPTES RENDUS DE GESTION : UN OUTIL PRÉCIEUX DE CLARIFICATION DES ACTIONS DE L'ÉTAT QUI DEVRA ÊTRE PERFECTIONNÉ.....</b>	<b>155</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>159</b>
<b>I.- AUDITION DE M. PIERRE JOXE, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, M. FRANÇOIS LOGEROT, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE, ET M. BERNARD CIEUTAT, CONSEILLER-MAÎTRE.....</b>	<b>159</b>
<b>II.- DISCUSSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>167</b>
<b>III.- EXAMEN DES ARTICLES.....</b>	<b>169</b>
<i>Article premier</i> : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1999.....	169
<i>Article 2</i> : Recettes du budget général.....	170
<i>Article 3</i> : Dépenses ordinaires civiles du budget général.....	171

<i>Article 4</i> : Dépenses civiles en capital du budget général .....	173
<i>Article 5</i> : Dépenses ordinaires militaires du budget général .....	174
<i>Article 6</i> : Dépenses militaires en capital du budget général.....	175
<i>Article 7</i> : Résultats du budget général de 1999 .....	176
<i>Article 8</i> : Résultats des budgets annexes .....	177
<i>Article 9</i> : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2000.....	178
<i>Article 10</i> : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1999 .....	183
<i>Article 11</i> : Pertes et profits sur emprunts et engagement de l'Etat .....	184
<i>Article 12</i> : Perte en trésorerie sur devises inconvertibles.....	186
<i>Article 13</i> : Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait .....	187
<i>Article 14</i> : Transport aux découverts du Trésor.....	202
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	205
<b>ANNEXES</b> .....	213
<b>I.- Réponses de la Cour des comptes aux questions posées par le Rapporteur général</b> .....	213
<b>Question n° 1</b> : Opérations réalisées pendant la période complémentaire .....	215
<b>Question n° 2</b> : Fonctionnement des comptes d'imputation provisoire .....	218
<b>Question n° 3</b> : Dépenses de personnel des services financiers .....	222
<b>Question n° 4</b> : Maintenance de deux systèmes d'évaluations cadastrales .....	226
<b>Question n° 5</b> : Bilan provisoire de l'application de la circulaire du 1 <sup>er</sup> octobre 1999 sur la rémunération des fonctionnaires.....	228
<b>Question n° 6</b> : Transferts de crédits du chapitre 65-48 du budget du logement aux charges communes .....	229
<b>Question n° 7</b> : Sous-consommation des subventions inscrites au budget de la recherche .....	232
<b>II.- Réponses du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la secrétaire d'Etat au budget aux questions posées par le Rapporteur général</b> .....	235
<b>Question n° 1</b> : Innovation dans la présentation de la comptabilité de l'Etat.....	237
<b>Question n° 2</b> : La progression des dépenses.....	238
<b>Question n° 3</b> : La gestion des comptes d'imputation provisoire .....	241
<b>Question n° 4</b> : Les opérations de fin d'exercice .....	243
<b>Question n° 5</b> : Les dépenses en atténuation de recettes .....	245
<b>Question n° 6</b> : Recettes non fiscales en provenance de la Caisse des dépôts et consignation .....	247

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis quelque temps déjà, des voix convergentes se sont élevées pour déplorer la difficulté qu'il y a, en France, à appréhender, utilement, l'exécution des lois de finances. Il fallait jusqu'alors attendre un an et demi après la clôture d'un exercice pour connaître les résultats de son exécution.

Grâce aux efforts de la Cour des comptes pour publier son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 avec un mois d'avance par rapport à l'exercice précédent, et à ceux du Gouvernement pour déposer son projet de loi de règlement trois mois plus tôt que l'an passé, le Parlement peut commencer à redonner, cette année, tout son sens à cet examen qui était devenu une simple formalité.

En effet, en débattant de ce que l'Etat a fait des sommes qu'il a été autorisé à percevoir en 1999 et en déterminant s'il a agi, ou non, en conformité avec l'autorisation parlementaire, avant l'examen du budget 2001, on éclairera la portée et l'opportunité des choix que propose ce dernier.

On peut néanmoins craindre que l'examen du présent projet, quelque peu noyé, comme il risque de l'être, dans l'ordre du jour déjà fort chargé de la session qui s'ouvre, ne soit pas encore tout à fait au niveau des attentes.

Le débat sur le projet de loi de règlement doit être reconnu comme un temps fort du contrôle budgétaire du Parlement pour plusieurs raisons. Le rapprochement des dépenses budgétaires et des crédits alloués en loi de finances initiale est un exercice essentiel à la démocratie, puisqu'il permet d'apprécier la fiabilité des prévisions et des engagements budgétaires. Ce moment est le seul qui permet de chiffrer les sommes qui transitent par les fonds de concours et d'en connaître l'affectation. D'autres points essentiels, comme la charge effective de la dette ou le coût des interventions publiques de l'Etat, économiques, sociales, culturelles, éducatives, peuvent être particulièrement bien mis en lumière en fin d'exercice. Enfin, ce stade du contrôle est un moment privilégié pour exploiter les informations que la Cour des comptes apporte au Parlement.

Il faut ajouter, que pour la première fois cette année, le Gouvernement a, conformément à la circulaire du Premier ministre du 21 février 2000, communiqué avec le projet de loi de règlement, des

comptes rendus de gestion budgétaire ministériels. Cette nouvelle approche présente encore un caractère expérimental, mais, à terme, il devrait être possible de dépasser la simple description comptable de la dépense pour s'attacher aux réalisations et aux résultats des politiques publiques.

Enfin votre Rapporteur général a apprécié les innovations introduites dans les comptes et le bilan de l'année 1999 et l'enrichissement du contenu du rapport de présentation du compte général de l'administration des finances. Quatre innovations méritent tout de suite d'être évoquées : la présentation de la dette en « droits constatés », le provisionnement des principales créances fiscales, des éclaircissements sur le patrimoine de l'Etat, ainsi que des informations sur les engagements hors bilan, à l'exception notable des engagements de retraite de l'Etat.

Les engagements et les actes semblent véritablement se rapprocher. Cela est bien venu pour l'examen d'un exercice budgétaire particulièrement riche en rebondissements et dont il y a beaucoup d'enseignements à tirer.



## **PREMIERE PARTIE**

### **PRESENTATION GENERALE**

Il y a tout lieu de se réjouir des résultats de l'exécution budgétaire de l'exercice 1999.

Dans un contexte de croissance retrouvée, avec une progression du PIB en volume de 2,9% à peine inférieure à celle de 1998 (3,1%), et de réduction sans précédent du chômage (550.000 demandeurs d'emploi en moins entre juin 1997 et janvier 2000), l'exercice 1999 aura été marqué par une réduction de 41,5 milliards de francs du déficit budgétaire par rapport aux résultats enregistrés en 1998.

Ce qui paraissait hors d'atteinte naguère - notamment pour la précédente majorité en 1997 - est aujourd'hui réalité.

Le solde primaire, qui représente le déficit une fois déduites les charges d'intérêts de la dette, est excédentaire, pour la première fois depuis 1991, ce qui ouvre enfin la voie à la réduction du poids de la dette dans le PIB.

Il est regrettable que le débat sur la « vraie fausse cagnotte » ait occulté la qualité des résultats obtenus qui sont dus à la fois à une meilleure conjoncture internationale et à la politique menée depuis juin 1997.

Comment, en effet, parler de « cagnotte », alors que le déficit, même s'il a été réduit en trois ans de près de 90 milliards de francs par rapport au chiffre de 1996, reste encore à un niveau élevé, s'établissant à 206 milliards de francs ? Parallèlement, pourquoi feindre l'étonnement, voir s'offusquer, lorsque l'accélération de la croissance et le dynamisme des revenus et de la consommation engendrent, mécaniquement, des surplus de recettes, auxquels il est vrai, le pays n'était plus habitué.

Il reste que les incertitudes entretenues du fait d'une prudence excessive, dans l'évaluation des recettes, ont accrédité l'idée qu'il existait, dans les comptes de l'Etat, une espèce de trésor de guerre qu'il convenait de soustraire aux convoitises.

Cet épisode n'aura pas été tout à fait inutile, puisqu'il a contribué à renforcer l'exigence d'une plus grande transparence des comptes de l'Etat, exprimée à plusieurs reprises par votre Rapporteur général.

Soumis à un contrôle accru de votre Commission des finances qui s'est traduit, notamment, par une intervention de votre Rapporteur général, le 17 février 2000, à l'Agence comptable centrale du trésor afin de recueillir toutes les informations souhaitées sur les opérations de fin d'exercice 1999, le Gouvernement a accepté de soumettre à un nouvel examen du Parlement, ses prévisions pour l'année 2000.

Pour la première fois un collectif budgétaire a ainsi été examiné au printemps 2000 sans que cet examen s'inscrive dans un changement de cap de la politique budgétaire qui aurait fait suite à événement politique majeur.

De plus la révision imminente des textes qui régissent nos finances publiques devrait, de façon plus structurelle, permettre de rompre avec certains errements et de progresser vers la transparence.

Pour l'exercice 1999, il est clair que la révision, en cours d'année, des évaluations des recettes fiscales a péché par excès de prudence, mais de bonnes surprises sont préférables aux mauvaises.

S'agissant des dépenses effectuées en fin d'année ou au cours de la période complémentaire, elles ont, à périmètre constant et hors dépenses exceptionnelles, sensiblement diminué par rapport aux exercices précédents. Ce mouvement est en lui-même déjà de nature à limiter les tentations et les accusations d'ajustements fabriqués.

Il reste le problème des recettes non fiscales, qui ont été réduites d'une quinzaine de milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Il est clair que différer le prélèvement de recettes disponibles s'inscrit dans une logique de provisionnement. Prompt à opérer, en période de tension budgétaire, des ponctions sur la « trésorerie dormante » des organismes qui dépendent de lui, l'Etat se montre plus souple quand les rentrées fiscales lui assurent une certaine aisance. C'est là, et seulement là, que la notion de cagnotte peut avoir un sens. Votre Rapporteur général remarquera, cependant, que, les prélèvements en cause ont été réintégrés, pour l'exercice 2000, dans la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000 <sup>(1)</sup>.

Le Parlement n'aura donc finalement pas été privé de l'indispensable débat sur l'affectation des marges budgétaires supplémentaires offertes par la consolidation de la croissance.

---

(1) Voir le rapport n° 2387, de votre Rapporteur général sur le projet de loi de finances rectificative pour 2000 (10 mai 2000)

## I.- DES PREVISIONS AUX RESULTATS

### A.- UNE EVOLUTION PLUS FAVORABLE QUE PREVU DE LA SITUATION ECONOMIQUE

La crise mondiale déclenchée par les turbulences financières parties d'Asie à l'été 1997, a finalement eu des effets limités sur l'économie française. Les années 1998 et 1999 ont été marquées, malgré des fluctuations conjoncturelles notables, par le dynamisme général de l'activité, la confiance retrouvée des ménages et une forte progression de l'emploi. Le redressement de la demande mondiale, plus vif et plus précoce que prévu, a permis, à la France, de surmonter plutôt plus vite que ses partenaires européens, le « trou d'air » de l'hiver 1998-1999. L'entrée en vigueur de l'euro le 1<sup>er</sup> janvier 1999, avec, en corollaire, la stabilité des changes entre monnaies européennes et la mise en place de conditions monétaires propices à la croissance ont globalement renforcé la capacité de résistance des pays de la zone euro aux chocs extérieurs.

Durant sa première année d'existence, l'euro s'est déprécié par rapport au dollar, passant de 1,18 dollar en janvier à environ 1 dollar en décembre (-15%) ainsi que par rapport au yen (-21%), ce qui a favorisé la compétitivité des prix européens à l'exportation au moment où la demande internationale se redressait, sans entraîner de pénalisation excessive au niveau du coût de nos importations.

#### 1.- Un environnement mondial marqué par un redressement général

Les prévisions pour 1999 tablaient sur une croissance mondiale de 2% seulement ; elle aura finalement atteint 3,3%, stimulée par la reprise en Europe, le maintien d'une intense activité aux Etats-Unis et une accélération de la croissance des pays émergents d'Asie après deux années de récession. Seul le Japon est resté en marge du redémarrage accéléré des échanges internationaux

La poursuite de la vigueur de la croissance aux Etats-Unis (4,1% en 1999) a continué de surprendre les analystes et a conduit les organismes de conjoncture à revoir à la hausse les prévisions de croissance mondiale. L'accélération de la consommation privée, tirée par la nouvelle économie, et les dépenses publiques expliquent ce résultat qui s'est accompagné d'une inflation modérée (2,8% à la fin de l'année 1999), d'un quasi plein emploi et d'une forte progression des marchés financiers. L'excédent budgétaire de 124 milliards de dollars permet à l'administration américaine d'envisager, à

terme, l'élimination de la dette publique, même si cet excédent doit être rapproché d'un très lourd niveau d'endettement des ménages et du déficit de la balance courante, qui continue de se détériorer pour atteindre en 1999, 3,6% du PIB.(- 329,2 milliards de dollars).

En Allemagne la croissance a été plus durement touchée qu'en France par le ralentissement général de l'hiver 1998 en raison de la relative faiblesse de la demande intérieure. Le taux de chômage s'est maintenu à un niveau élevé, surtout à l'Est. Au total la croissance allemande n'a été que de 1,4% en 1999, mais l'écart conjoncturel avec la France tend à se réduire.

Le Royaume-Uni a enregistré une année de croissance modeste de 1,9%. L'activité s'est renforcée dans les zones émergentes après les crises de 1997 et 1998. Seul le Japon est resté dans une situation incertaine, proche de la stagnation, avec un taux de croissance de 0,3% sur l'année malgré les plans de relance budgétaire mis en œuvre en 1998.

## 2.- Le dynamisme de l'économie française s'est confirmé

L'important rebond conjoncturel du printemps 1999 a permis à l'économie française de renouer avec une croissance dynamique qui s'avère bien installée en fin d'année, pour aboutir à une progression en volume du PIB, sur l'année, de 2,9% légèrement supérieure aux prévisions initiales. Cette augmentation fait suite à une croissance de 3,1% en 1998 et de seulement 1,9% en 1997.

Face au ralentissement dû à la crise asiatique, la détente monétaire initiée par la Banque centrale européenne (BCE) a eu un effet très positif. La baisse des taux de 0,5 point décidée le 4 avril 1999, même si, sept mois plus tard, le taux d'intervention a été rétabli à 3%, a été très favorable à l'économie française et européenne dans son ensemble.

Alors que le projet de loi de finances pour 1999 tablait sur une hausse des prix de 1,3% en 1999, les prix à la consommation n'ont augmenté, en moyenne, que de 0,5% (hors tabac).

Cette moindre inflation, favorable au pouvoir d'achat, a réduit la progression nominale du PIB, qui a été de 3,3% au lieu de 3,8% selon les prévisions associées à la loi de finances initiale.

Le cercle vertueux consommation-investissements-crétions d'emplois a pleinement joué, stimulé par les nouvelles technologies, qui ont apporté un soutien direct à la croissance de l'ordre de 0,4 point de PIB.

*a) L'amélioration de l'emploi et la baisse du chômage*

En 1999, la croissance de l'emploi a été exceptionnellement dynamique. Avec une progression de 1,5% en moyenne annuelle, elle atteint le rythme le plus rapide de la décennie. 465.000 emplois ont été créés en 1999, ramenant le taux de chômage à 10,6% de la population active en fin d'année. L'amélioration de l'emploi est directement liée à la reprise de l'activité, mais n'est pas non plus sans rapport avec les mesures en faveur de l'emploi, qui ont commencé à produire leurs effets en 1999.

Malgré une légère décélération des salaires, la vive progression de l'emploi a permis à la masse salariale d'augmenter au même rythme qu'en 1998 (+3,9% en moyenne annuelle).

*b) La consommation des ménages, moteur de la croissance*

La demande des ménages est devenue le principal moteur de l'activité. Les ventes d'automobiles ont augmenté de 10,7% et celles de matériels informatiques ainsi que de téléphonie ont fait un bond d'environ 40%. Enfin, l'investissement dans le logement a également fortement progressé.

*c) L'investissement des entreprises a résisté aux difficultés passagères*

Comme l'année précédente, les entreprises ont, en 1999, accru leurs investissements au rythme de 7,6% et ce malgré le ralentissement très net des exportations.

*d) Le commerce extérieur s'est redressé au second semestre*

Les exportations françaises, restées atones pendant l'hiver, ont redémarré à un rythme de 11% au second semestre 1999, bénéficiant de l'embellie constatée dans les pays européens.

L'excédent commercial <sup>(1)</sup>, qui avait atteint des records en 1997 et 1998, se situe, en 1999 avec 111 milliards de francs, encore à plus du double des niveaux de 1993, 1994 et 1995.

---

(1) Résultat brut FAB-FAB, y compris matériel militaire.

*e) L'absence d'inflation et l'amélioration des comptes publics*

Comme en 1998, l'évolution des prix s'est maintenue à un niveau historiquement faible. Malgré la hausse des prix du pétrole, qui ont presque triplé entre février 1999 et mars 2000, l'indice des prix à la consommation reste très modéré, puisqu'il n'augmente que de 0,5%, soit un peu moins vite qu'en 1998 (+ 0,7%).

Avec 156,8 milliards de francs, le besoin de financement des administrations publiques continue à se réduire, il représente 1,8% du PIB en 1999, après 2,7% en 1998 et 3% en 1997.

Les recettes de l'Etat, alimentées par la croissance, ont augmenté plus rapidement que les dépenses, dont l'évolution a été maîtrisée. Le poids dans le PIB des prélèvements obligatoires s'élève à 45,7%, après s'être stabilisé à 44,9% au cours des deux années précédentes. Le déficit budgétaire de l'Etat a diminué de 41,5 milliards de francs ce qui a permis de ramener la dette publique en deçà du seuil de 60% du PIB. Les budgets des Administrations publiques locales ont été excédentaires pour la quatrième année consécutive et pour la première fois depuis 1991, les comptes des administrations de sécurité sociale le sont également.

**RÉALISATION DES PRINCIPALES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES  
DES PROJETS DE LOI DE FINANCES POUR 1998 ET 1999**

	1998		1999	
	Prévisions (1)	Résultats (2)	Prévisions (3)	Résultats (4)
<b>Environnement international</b>				
Cours du dollar en francs .....	6,07	5,90	5,98	6,55
Taux de croissance en volume du PIB dans la zone OCDE (en %) .....	2,7	2,3	2,1	2,6
Prix FAB du pétrole importé par la France (dollars/baril) milliards de francs	19,8	12,8	16,5	16,5
Prix à la consommation dans la zone OCDE (évolution en %) .....	2,2	1,0	1,9	1,1
Demande mondiale de produits manufacturés adressée à la France (évolution en %) .....	7,0	6,1	5,4	3,0
<b>Économie française (% d'évolution en volume)</b>				
PIB .....	3,0	3,1 <sup>(4)</sup>	2,7	2,9
Consommation des ménages .....	2,0	3,3 <sup>(4)</sup>	2,7	2,2
Investissement des entreprises .....	4,1	7,9 <sup>(4)</sup>	5,7	7,6
Exportations .....	5,7	7,8 <sup>(4)</sup>	4,2	3,7
Importations .....	3,8	11,0 <sup>(4)</sup>	5,2	3,6
Prix à la consommation des ménages (en moyenne annuelle) .....	1,4	0,7 <sup>(4)</sup>	1,3	0,5

(1) Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 1998.

(2) Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2000.

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

(4) Comptes de la Nation 1999- base 95, INSEE (avril 2000).

**B.- L'EQUILIBRE GENERAL**

**1.- Une amélioration notable du solde d'exécution**

**Le solde général d'exécution s'établit à 206 milliards de francs, en amélioration de 30,6 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale et de 41,5 milliards de francs par rapport à l'exécution de 1998.**

Les dépenses du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts, s'élèvent à 1.726,7 milliards de francs. Hors rebudgétisations (19,4 milliards de francs) et dépenses exceptionnelles (UNEDIC et intempéries, soit 13 milliards de francs), elles s'élèvent à 1.694,4 milliards de francs à structure constante.

Les recettes fiscales nettes s'élèvent à 1.565,6, milliards de francs, ce qui représente un surplus de 30,7 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale.

Le solde général d'exécution est ainsi passé de – 267,7 milliards de francs en 1997 à – 247,5 milliards de francs en 1998 et – 206 milliards de francs en 1999, soit, en deux ans, une réduction du déficit de 61,7 milliards de francs.

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

#### EQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 1999

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectifiée	Projet de loi de règlement
<b>I.- Opérations définitives :</b>			
<b>A.- Charges nettes <sup>(a)</sup> :</b>			
1.- Budget général.....	1.686.58	1.694.62	1.726.76
<i>dont :</i>			
- dépenses ordinaires civiles nettes....	1.364.25	1.374.20	1.448.95
- dépenses civiles en capital.....	78.789	81.378	99.465
- dépenses militaires.....	243.524	239.022	178.345
2.- Comptes d'affectation spéciale.....	46.660	46.731	61.385
<b>Total hors budgets annexes.....</b>	<b>1.733.22</b>	<b>1.741.33</b>	<b>1.788.14</b>
3.- Budgets annexes.....	105.641	105.641	105.641
<b>B.- Ressources nettes <sup>(a)</sup> :</b>			
1.- Budget général.....	1.446.89	1.464.44	1.511.52
2.- Comptes d'affectation spéciale.....	50.103	50.174	64.581
<b>Total hors budgets annexes.....</b>	<b>1.496.99</b>	<b>1.514.62</b>	<b>1.576.10</b>
3.- Budgets annexes.....	105.641	105.641	
<b>C.- Soldes :</b>			
1.- Budget général.....	– 239.670	– 230.153	– 215.242
2.- Comptes d'affectation spéciale.....	+3.443	+3.343	+3.196
<b>Solde des opérations définitives.....</b>	<b>– 236.227</b>	<b>– 226.710</b>	<b>– 212.046</b>
<b>II.- Opérations temporaires :</b>			
A.- Charges.....	380.358	380.858	443.894
B.- Ressources.....	380.029	381.584	449.939
<b>C.- Solde des opérations temporaires.....</b>	<b>– 329</b>	<b>+726</b>	<b>+6.045</b>
<b>III.- Solde général (hors FMI).....</b>	<b>– 236.556</b>	<b>– 225.984</b>	<b>– 206.001</b>

(a) Nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts, recettes d'ordre comprises.

(b) Y compris les recettes des fonds de concours : 45.177 millions de francs.



La baisse du déficit permet d'améliorer significativement en 1999 le ratio dette/PIB et de le faire descendre sensiblement sous la barre des 60%, soit 58,6%, ce qui constituait l'un des objectifs prioritaires de la politique budgétaire.

Pour la première fois depuis 1991, le déficit budgétaire est inférieur à la charge nette de la dette, qui s'établit à 227,7 milliards de francs (reculant de 300 millions de francs par rapport à 1998, où elle était de 228 milliards de francs).

A taux d'intérêt constant, la diminution du déficit de 30,5 milliards de francs, entraînerait d'ailleurs une économie de 1,4 milliard de francs sur les charges d'intérêt en 2000.

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

*(en milliards de francs)*

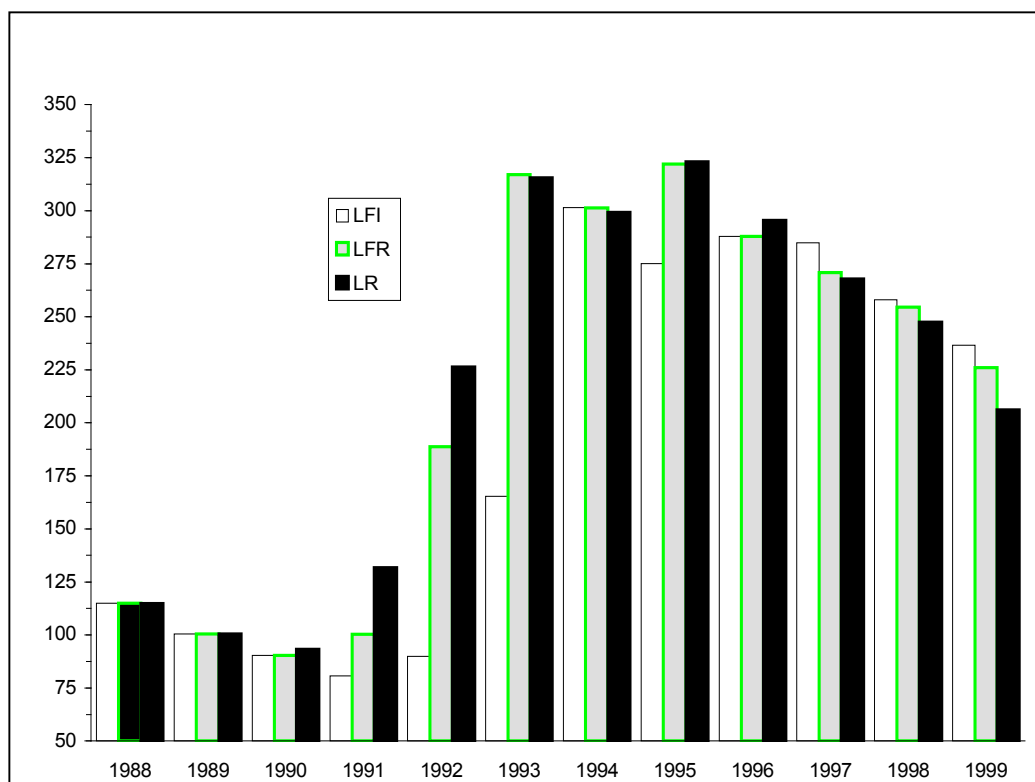
	1995	1996	1997	1998	1999
<b>OPÉRATIONS DÉFINITIVES</b>					
<b>I.- Budget général</b>					
Dépenses .....	1.596,8	1.642	1.655,4	1.674,3	1726,7
Recettes.....	1.292,8	1.345,4	1.386,2	1.421,9	1511,5
<b>Solde .....</b>	<b>- 304</b>	<b>- 296,6</b>	<b>- 269,2</b>	<b>- 252,3</b>	<b>- 215,2</b>
<b>II.- Comptes d'affectation spéciale (opérations définitives) :</b>					
Dépenses .....	40,1	34,1	87,3	83,6	61,4
Recettes.....	42,2	36	89,3	87,3	64,6
<b>Solde .....</b>	<b>+ 2,1</b>	<b>+ 1,9</b>	<b>+ 2</b>	<b>+3,7</b>	<b>+3,2</b>
<b>Ensemble des opérations définitives (I + II) :</b>					
Dépenses .....	1.636,9	1.676,2	1.742,7	1.757,9	1771,2
Recettes.....	1.335	1.381,4	1.475,5	1.509,2	1559,1
<b>Solde .....</b>	<b>- 301,9</b>	<b>- 294,8</b>	<b>- 267,2</b>	<b>- 248,7</b>	<b>- 212,1</b>
<b>B- OPÉRATIONS TEMPORAIRES</b>					
Dépenses .....	1.743,8	368,1	401,1	396,3	443,9
Recettes.....	1.723	368,4	401,4	397,1	449,9
<b>Solde .....</b>	<b>- 20,8</b>	<b>+ 0,3</b>	<b>+ 0,3</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>+6</b>
Solde général d'exécution hors FMI (A + B) .....	- 322,7	- 294,5	- 266,9	- 247,9	- 206
<b>Solde général d'exécution, hors FMI et hors FSC .....</b>	<b>- 323</b>	<b>- 295,4</b>	<b>- 267,7</b>	<b>- 247,5</b>	<b>- 206</b>
Solde rapporté au PIB.....	4,2%	3,76%	3,29%	2,9%	2,3%

(1) PIB calculé selon les nouvelles normes SEC 95.

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

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Loi de finances initiale .....	90,2	80,7	89,9	165,4	301,4	275,1,	287,8	284,8	257,9	236,5
Collectif de fin d'année .....	90,2	100,2	188,8	317,6	301,2	321,9	288	270,7	254,6	225,9
Exécution .....	93,2	131,7	226,3	315,6	299,1	323	295,4	267,7	247,5	206



## 2.- Un besoin de financement des administrations publiques en diminution régulière

### CAPACITE (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards de francs)

	1996	1997	1998	1999
Etat .....	- 296,0	293,1	- 257,3	- 220,4
Organismes divers d'administration centrale ...	2,0	60,6	8,6	14,3
Administrations publiques locales.....	4,6	19,0	27,2	34,7
Administrations de sécurité sociale .....	- 40,7	35,7	- 9,5	14,6
Administrations publiques (SEC 1995).....	- 330,1	- 249,2	- 231,1	- 156,8
Dette publique en % du PIB	57,1	59,2	59,5	58,7
<i>En points de PIB.....</i>	<i>- 4,2</i>	<i>- 3,0</i>	<i>- 2,7</i>	<i>- 1,8</i>

Source : Comptes de la Nation 1999 – base 95, INSEE. Direction de la Prévision.  
Comptabilité publique.

En 1999, le déficit public, c'est-à-dire le besoin de financement des administrations publiques, s'est élevé à 156,8 milliards de francs, soit 1,8% du PIB, après 3,0% en 1997 et 2,7% en 1998. Cette amélioration résulte d'une croissance des recettes de 4,9%, tandis que les dépenses nettes ont augmenté de 3,2% en valeur, après 2,2% en 1998.

En termes de comptabilité nationale, le déficit de l'Etat s'est réduit de 38 milliards de francs pour se situer à 219,2 milliards de francs. L'excédent des administrations publiques locales continue de croître et atteint 34,6 milliards de francs en 1999 ; le secteur des administrations de sécurité sociale devient excédentaire grâce à de bonnes rentrées de cotisations et de CSG, et compte tenu de la prise en charge par l'Etat du remboursement d'une tranche d'emprunt souscrit par l'UNEDIC (10 milliards de francs).

## 3.- L'objectif de réduction des prélèvements obligatoires n'est cependant pas atteint

En 1999, le taux de prélèvements obligatoires, c'est-à-dire le montant de l'ensemble des recettes publiques (impôts et cotisations sociales) rapportées au PIB atteint 45,7%, soit une augmentation de 0,8 point par rapport à 1998.

Dans le programme pluriannuel de finances publiques à l'horizon 2002, présenté en mars 1999, la baisse du taux de prélèvements obligatoires

faisait partie des priorités et ce taux devait être ramené à 44,7% du PIB (calculé dans le nouveau système comptable SEC 95) en 1999.

Les tableaux et le graphique ci-dessous relatent cette évolution.

### DEPENSES ET RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999	Croissance 99/98 (en %)
Dépenses de fonctionnement <sup>(a)</sup> .....	1.533	1.604	1.659	1.672	1.740	4,0
<i>dont rémunérations</i> .....	1.062	1.103	1.131	1.171	1.209	3,3
Intérêts .....	290,8	313,2	303,9	306,3	295,9	- 3,4
Prestations et autres transferts sociaux .....	1.847	1.917	1.981	2.031	2.095	3,2
Subventions et autres transferts .....	341,7	317,1	325,6	334,9	352,3	5,2
Acquisitions nettes d'actifs non financiers .....	266,6	265,1	240,4	266,5	265,8	- 0,3
<i>dont formation brute de capital fixe</i> .....	253,0	255,6	243,2	247,7	254,0	2,5
<b>Total des dépenses</b> .....	<b>4.279</b>	<b>4.417</b>	<b>4.511</b>	<b>4.611</b>	<b>4.750</b>	<b>3,0</b>
Cotisations sociales effectives et impôts nets ...	3.319	3.503	3.631	3.778	3.975	5,2
Autres recettes .....	533,5	584,0	630,4	602,5	619,3	2,8
<b>Total des recettes</b> .....	<b>3.852</b>	<b>4.087</b>	<b>4.261</b>	<b>4.380</b>	<b>4.594</b>	<b>4,9</b>
Besoin de financement .....	- 426,9	- 330,1	- 249,2	- 231,1	- 155,7	

(1) Rémunérations, consommations intermédiaires, impôts liés à la production...

Source : INSEE, Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision.

### PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PAR SOUS-SECTEUR

(en milliards de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999	Croissance 99/98 (en %)
Etat .....	1.286	1.366	1.419	1.469	1.576	7,2
Organismes divers d'administration centrale ...	34,3	60,1	64,9	67,3	70,6	4,9
Administrations publiques locales .....	424,6	449,6	466,5	465,7	489,2	0,7
Administrations de sécurité sociale .....	1.573	1.627	1.681	1.755	1.840	4,8
Institutions de l'Union européenne .....	64,8	55,3	56,9	52,9	52,1	- 1,5
<b>Total des prélèvements obligatoires</b> .....	<b>3.384</b>	<b>3.558</b>	<b>3.688</b>	<b>3.831</b>	<b>4.027</b>	<b>5,1</b>

Source : INSEE, Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision.

### RATIOS DE FINANCES PUBLIQUES

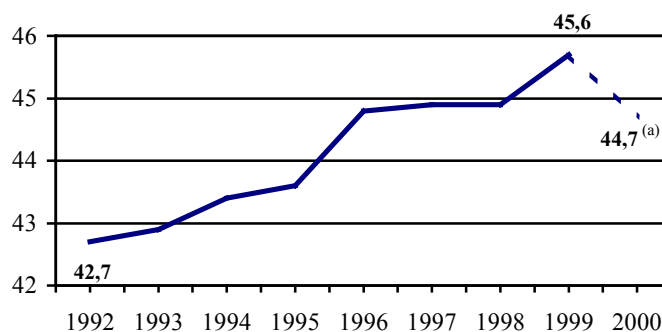
(en % du PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Déficit public.....	- 2,4	- 6,0	- 5,5	- 5,5	- 4,2	- 3,0	- 2,7	- 1,8
Dépenses publiques.....	62,9	55,2	54,9	55,2	55,6	54,8	53,9	53,8
Prélèvements obligatoires .....	42,7	42,9	43,4	43,7	44,8	44,8	44,8	45,6

Source : INSEE, Direction générale de la comptabilité publique, Direction de la prévision, Banque de France.

### L'EVOLUTION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 1992

(taux effectif, en % du PIB)



(a) Prévisions.

Source : Comptes nationaux et ministère des finances-projet de loi de finances 1999.

Parmi les éléments qui expliquent la progression du taux des prélèvements obligatoires, il ne faut pas perdre de vue l'effet arithmétique de la désinflation qui se traduit par une moindre croissance en valeur du PIB (- 94 milliards de francs) par rapport aux prévisions.

Les prix à la consommation ont augmenté de 0,5% en moyenne en 1999, alors que la prévision associée au projet de loi de finances était de 1,3%. La progression nominale du PIB en est réduite d'autant, ce qui, mécaniquement, conduit à un accroissement du taux des prélèvements obligatoires.

En outre, la forte croissance économique constatée en 1998 s'est traduite par une augmentation forte des revenus. Les revenus des entreprises ont augmenté de 14%, ce qui a suscité un niveau élevé des versements de celles-ci au titre de l'impôt sur les bénéfices en 1999. Le revenu disponible

des ménages a progressé de 3,8%, ce qui a entraîné mécaniquement des rentrées dynamiques pour les contributions assises sur le revenu en 1999.

Les baisses d'impôt décidées pour 1999, notamment la suppression progressive de la part salaire de la base de la taxe professionnelle, la baisse de la TVA sur les abonnements d'électricité et la réduction des « droits d'enregistrement », quoique non négligeables, n'ont eu qu'une incidence de 0,3 point sur le taux des prélèvements.

En 2000, une baisse du taux des prélèvements obligatoires devrait cependant se concrétiser.

Aux allègements d'impôts de 40 milliards de francs inscrits en loi de finances initiale pour 2000, s'ajoutera un montant équivalent de réduction adopté en loi de finances rectificative, comportant notamment, une diminution de la taxe d'habitation, pour un coût de 11 milliards de francs, des allègements de l'impôt sur le revenu, à hauteur de 11 milliards de francs, et la baisse d'un point du taux normal de TVA, soit une perte de recettes de l'ordre de 18 milliards de francs pour 2000 (30 milliards de francs en année pleine).

On sait également qu'un plan plus global d'allègement des prélèvements a été annoncé par le Gouvernement pour la période 2001-2003, qui devrait se traduire par une baisse d'impôts de 120 milliards de francs sur la période.

En outre, l'effet arithmétique qui a poussé à la hausse le taux de prélèvements obligatoires en 1999 pourrait jouer en sens inverse en 2000, puisque la croissance devrait accélérer pour se situer aux alentours de 3,5% contre 2,8% prévu initialement et que l'inflation pourrait être très légèrement supérieure à 0,9%.

Les décisions de baisses d'impôt et la croissance sensiblement plus forte que prévu devraient donc se conjuguer pour provoquer une baisse significative des prélèvements obligatoires en 2000 et dans les années suivantes. La baisse des prélèvements obligatoires pourrait atteindre un demi-point en 2000.

### C.- LES RESSOURCES

Pour toutes les recettes, des écarts importants sont constatés entre les prévisions initiales et les résultats d'exécution, comme on pourra le constater dans le tableau ci-après.

On rappellera que, s'agissant du budget de l'Etat, aucune recette, hormis celles résultant des opérations réciproques avec les entités publiques et des écritures de corrections, n'est enregistrée après le 31 décembre, en application de l'article 16 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

En particulier, aucune recette fiscale ne peut donc être comptabilisée pendant la période complémentaire.

Il n'en va pas de même pour les recettes non fiscales et les recettes des comptes spéciaux du Trésor. Lorsqu'elles sont encaissées tardivement (en fin d'exercice) et que les délais d'émission de l'ordre de recette par l'ordonnateur sont trop longs, elles peuvent ne pas être rattachées à l'exercice en cours.

De plus, pour certaines recettes non fiscales, le Gouvernement, dans le cadre d'une logique de « provisionnement », a renoncé à effectuer plusieurs prélèvements prévus en 1999.

**EVOLUTION DES RECETTES DU BUDGET GENERAL EN 1999 :  
DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AUX RESULTATS D'EXECUTION**

*(en millions de francs)*

	<b>Loi de finances initiale (A)</b>	<b>LFR du 30 décembre 1999 (B)</b>	<b>Total (A + B)</b>	<b>Projet de loi de règlement</b>	<b>Ecart Exécution/LFI</b>
<i>Recettes fiscales brutes :</i>					
Impôt sur le revenu .....	322.85	+ 3.15	326.00	333.62	+ 10.77
Impôt sur les sociétés <sup>(a)</sup> .....	237.30	+ 31.10	268.40	287.70	+ 50.40
<i>(Impôt sur les sociétés net)</i> .....	<i>199.30</i>	<i>+ 19.60</i>	<i>218.90</i>	<i>229.75</i>	<i>+ 30.45</i>
Autres impôts directs <sup>(b)</sup> .....	140.85	- 2.15	138.70	122.23	- 18.62
T.I.P.P. ....	160.07	+ 1.89	161.96	161.69	+1.61
Taxe sur la valeur ajoutée .....	830.06	- 60	830.00	841.44	+ 11.38
<i>(TVA nette)</i> .....	<i>673.06</i>	<i>- 7.06</i>	<i>666.00</i>	<i>671.10</i>	<i>- 1.96</i>
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes .....	150.44	- 3.64	146.80	148.04	- 2.39
<b>TOTAL des recettes fiscales brutes.....</b>	<b>1.84</b>	<b>+ 30.28</b>	<b>1.87</b>	<b>1.89</b>	<b>+ 53.14</b>
<i>(Pour mémoire : recettes fiscales nettes)</i>	<i>1.53</i>	<i>+ 17.18</i>	<i>1.55</i>	<i>1.56</i>	<i>+ 30.69</i>
Ressources non fiscales .....	183.25	- 1.55	181.69	168.44	- 14.80
<i>Prélèvements sur les recettes de l'Etat :</i>					
- au profit des collectivités locales .....	- 176.27	- 773	- 177.04	176.57	+ 300
- au profit des Communautés européennes	- 95.00	+ 2.70	- 92.30	91.13	- 3.87
<b>TOTAL des prélèvements sur recettes.....</b>	<b>- 271.27</b>	<b>+ 1.92</b>	<b>- 269.34</b>	<b>- 267.70</b>	<b>+ 3.57</b>
<b>TOTAL des ressources brutes .....</b>	<b>1.75</b>	<b>+ 30.65</b>	<b>1.78</b>	<b>1.79</b>	<b>+ 40.04</b>
Remboursements et dégrèvements.....	306.67	+ 13.09	- 319.76	- 329.13	+ 22.46
<b>TOTAL DES RESSOURCES NETTES...</b>	<b>1.44</b>	<b>+ 17.55</b>	<b>1.46</b>	<b>1.46</b>	<b>+ 19.45</b>
<i>Pour mémoire : recettes d'ordre.....</i>	<i>16.00</i>	<i>- 1.60</i>	<i>14.40</i>	<i>16.99</i>	<i>+995</i>

(a) y compris, en exécution, l'impôt sur les sociétés perçu par voie de rôle

(b) Y compris les autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles.

### 1.- Des recettes fiscales en forte hausse

Les recettes fiscales nettes s'élèvent finalement à 1.565,6 milliards de francs, ce qui représente une plus-value de 30,7 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale (1.534,9 milliards de francs). Elles marquent une progression de 7,8% par rapport à 1998, qui est due principalement au bond de l'impôt sur les sociétés (+30 milliards de francs de recettes nettes supplémentaires par rapport aux prévisions).



Contrairement à ce qui était attendu par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les recouvrements des principaux impôts n'ont pas ralenti en fin d'année. Les rentrées fiscales de décembre 1999 ont affiché une hausse de 7,8% par rapport à décembre 1998.

**RECOUVREMENTS PERAÛS EN DECEMBRE 1999  
ET CUMUL ANNUEL**

*(en milliards de francs)*

	<b>Exécution 1999</b>	<b>Décembre 1999</b>
Impôt sur le revenu <sup>(a)</sup>	333,6	15,1
Impôt ses sociétés : brut <sup>(a)</sup>	287,7	67,1
Impôt sur les sociétés : net <sup>(a)</sup>	229,8	67,1
TVA nette	671,1	50,9
<b>Total des recettes fiscales nettes</b>	<b>1.565,</b>	<b>168,2</b>

(a) Y compris les contributions représentatives du droit de bail et de la contribution additionnelle.

- Les recouvrements totaux d'**impôt sur le revenu** en 1999 s'élèvent à 327,6 milliards de francs, auxquels il faut désormais ajouter les sommes perçues au titre des contributions représentatives du droit de bail et de sa taxe additionnelle (soit environ 6 milliards de francs) lorsque le redevable est une personne physique.

L'administration fiscale a apporté sur ce point les précisions suivantes : « *Ces recettes comprennent également les recouvrements supplémentaires – en droits et en pénalités – issus des contrôles fiscaux, que ceux-ci aient été engagés en cours d'année ou pendant les exercices précédents. Par ailleurs, les admissions en non-valeur (ANV) relatives aux impôts directs ont été particulièrement élevées en 1999 (+20,2% par rapport à 1998). Une fraction de ces ANV concerne l'impôt sur le revenu et sont comptabilisées d'une part en dégrèvements (chapitre 15-01, paragraphe 31 des Charges communes) et, d'autre part, en recettes d'ordre au titre de l'impôt sur le revenu. Ces recettes d'ordre majorent le niveau des encaissements effectifs d'impôt sur le revenu ; l'ensemble restant sans incidence sur le solde budgétaire du fait de l'imputation en parallèle au titre des remboursements et dégrèvements* ».

L'estimation proposée en loi de finances rectificative pour 1999 en matière d'impôt sur le revenu était de 326 milliards de francs (y compris les contributions représentatives du droit de bail et de sa taxe additionnelle), soit une révision à la hausse de 3,15 milliards de francs par rapport à la loi

de finances initiale (322,85 milliards de francs). Cette revalorisation s'appuyait sur les dernières informations statistiques disponibles à l'époque et issues du rapport sur les comptes de la Nation, qui étaient marquées par une progression sensible des revenus perçus en 1998.

Les encaissements d'impôts sur le revenu constatés au 31 août 1999, au moment de la préparation du projet de loi de finances rectificative faisaient apparaître une augmentation de 5,7% par rapport aux recouvrements, à la même période de 1998.

La loi de finances rectificative n'avait toutefois intégré qu'une progression de 1% par rapport aux prévisions initiales. Les résultats à la fin de l'année sont en fait supérieurs de 2,34% à la réévaluation opérée dans le collectif.

Il ne faut cependant pas oublier que la réforme introduite en 1999 en matière de déclaration et de collecte de la contribution représentative du droit de bail et de sa taxe additionnelle a grandement perturbé le suivi comptable par les services gestionnaires de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. En effet, dans le nouveau régime, la contribution représentative du droit de bail et la taxe additionnelle sont acquittées en même temps que l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés, de manière non différenciée et à une échéance anticipée par rapport à la date de versement des anciennes taxes. Ces nouvelles dispositions ont également rendu plus difficile la comparaison des recouvrements mensuels avec ceux des années précédentes.

Enfin, d'autres facteurs, non quantifiables avec précision, ont récemment été identifiés et expliquent en partie la plus-value constatée :

– une nouvelle accélération du rythme de traitement des déclarations fiscales, induisant des recouvrements plus rapides, eux-mêmes facilités par l'utilisation croissante de moyens de paiement plus performants (TIP, prélèvements automatiques, mensualisation). L'incidence sur les recettes de l'année de ce type de phénomènes est, par nature, difficile à prévoir et ne peut être constatée que *ex-post* ;

– l'incidence positive pour les contribuables salariés de la substitution, introduite en 1998, entre les cotisations maladie et la CSG.

En outre, en période de forte croissance, la progressivité de l'impôt sur le revenu doit conduire à une augmentation de l'élasticité de l'impôt par rapport à l'évolution du revenu imposable.

Aussi bien, la proportion de foyers imposés est-elle passée de 49,4% en 1998 à 52,5% en 1999.

- Les recouvrements nets de **TVA** en 1999 s'élèvent à 671,1 milliards de francs, en progression de 4,5% par rapport à l'année précédente.

L'écart de +5,4 milliards de francs avec la loi de finances rectificative résulte du dynamisme de la consommation des ménages au cours du deuxième semestre après un début d'année où cette variable marquait le pas.

#### CONSOMMATION DES MENAGES

1 <sup>er</sup> trimestre 1999	2 <sup>ème</sup> trimestre 1999	3 <sup>ème</sup> trimestre 1999	4 <sup>ème</sup> trimestre 1999
+ 0,3%	+ 0,6%	+ 0,7%	+ 0,7%

Le niveau plus faible de la croissance de la consommation en début d'année avait conduit à revoir légèrement en baisse la TVA nette en loi de finances rectificative (666 milliards de francs). Le point de sortie de la TVA est finalement assez voisin de la prévision initiale tout en étant légèrement en dessous (671,1 milliards de francs réalisés, pour 673,1 milliards de francs en loi de finances initiale).

- Les encaissements nets d'**impôt sur les sociétés** perçus en 1999 s'établissent à 229,7 milliards de francs y compris les recettes liées aux contributions représentatives du droit de bail et de sa taxe additionnelle lorsque le redevable est une personne morale, soit 3,3 milliards de francs en 1999.

Les encaissements effectifs s'écartent de 30,2 milliards de francs de l'estimation initiale et de 2,1 milliards de francs de la révision associée au collectif.

Le mécanisme de versement de l'impôt sur les sociétés serait le principal facteur explicatif de cette progression, combiné avec la forte progression des bénéfices imposables réalisés en 1998.

Selon les informations fournies à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la recette budgétaire perçue en année *n* cumule quatre acomptes (mars, juin, septembre et décembre) sur la base du bénéfice réalisé en année *n-1* et un solde de régularisation de l'exercice précédent versé en avril de l'année *n* et calculé comme la différence entre l'impôt dû au titre de *n-1* et le total des acomptes

versés en *n-1*. Dans ces conditions, une forte croissance de la base en 1998 a mécaniquement induit un niveau élevé du solde versé en avril 1999 et une consolidation des bons résultats au moment des acomptes de juin, septembre et décembre 1999. La loi de finances initiale pour 1999 prévoyait une progression du bénéfice fiscal d'environ 9% en 1998 (qui représentait déjà une évolution marquée, après +4% en 1996 et +7% en 1997). De fait, la progression des bénéfices de 1998 a été d'environ 14%.

En outre, les chiffrages de certaines mesures nouvelles ont également été révisés ; il en est ainsi du coût pour l'Etat de l'institution du crédit d'impôt pour création d'emplois, supprimé par la loi de finances pour 2000, qui s'établit finalement à 1,1 milliard de francs au lieu des 3 milliards de francs prévus en loi de finances rectificative.

- Les autres impôts perçus par voie d'émission de rôles, et la catégorie des impôts directs et taxes assimilées (regroupés sous l'intitulé « autres impôts directs » du tableau de la page 17) ont notablement baissé par rapport aux prévisions initiales et même aux prévisions de la loi de finances rectificative.

En particulier, l'impôt de solidarité sur la fortune est caractérisé, en 1999, par un rendement un peu inférieur aux prévisions et surtout la taxe de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle et la contribution sur logements sociaux sont en nette réduction.

## 2.- Une diminution choisie des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales pour 1999 étaient évaluées à 183,23 milliards de francs dans la loi de finances initiale et ont été ramenées à 181,69 milliards de francs dans la loi de finances rectificative. Ce chiffre intègre les recettes d'ordre et 21,7 milliards de francs liés à des rebudgétisations (pensions de La Poste, fonds de concours divers et notamment ceux antérieurement rattachés au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie).

En exécution, les recettes non fiscales sont en retrait de 15,8 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative.

Ce retrait correspond, pour l'essentiel, à trois versements qui n'ont pas été effectués au profit de l'Etat, alors qu'ils étaient prévus par la loi de finances et que les sommes correspondantes étaient disponibles et exigibles.

Ces types de versements sont regroupés dans le tableau des voies et moyens figurant à l'état A annexé à la loi de finances sous la rubrique « divers », qui constitue en fait la catégorie la plus importante de recettes non fiscales (68,5 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1999).

Il s'agit d'une partie des prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations (7 milliards de francs), de la totalité du versement de la COFACE (7 milliards de francs, ramenés à 3 milliards de francs par la loi de finances rectificative) et d'une partie des versements à effectuer par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (5 milliards de francs).

- Les prélèvements sur les **fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations** étaient évalués, en loi de finances initiale pour 1999, à 17 milliards de francs, en diminution de 3 milliards de francs par rapport à 1998.

Ces fonds reçoivent le résultat de gestion des livrets A et des livrets d'épargne populaire (LEP). Leur montant disponible est calculé en tenant compte d'une réserve obligatoire permanente égale à 2% du montant des dépôts. Le prélèvement inscrit en loi de finances est calculé en tenant compte de cette réserve.

En fait, un seul prélèvement de 10 milliards de francs a été effectué au début de l'année 1999, comme cela apparaît à la ligne de recettes 813 du compte général de l'administration des finances pour le budget général de 1999, sur laquelle cette recette s'inscrit. Aucune demande de versement du solde n'a été ensuite formulée par le Trésor, bien que les 7 milliards de francs en cause fussent disponibles, comme cela a été confirmé à votre Rapporteur général par le directeur des fonds d'épargne de la Caisse.

Les explications apportées à cet égard par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sont les suivantes :

*« S'agissant des fonds d'épargne, deux arguments confortent la limitation à 10 milliards de francs du prélèvement :*

*– la collecte sur le LEP a été très importante en 1999, puisque l'encours devrait atteindre près de 250 milliards de francs en fin d'année, soit une augmentation de 18% en un an. Cette augmentation résulte principalement d'un important effet de transfert entre le livret A et le LEP, suite à l'augmentation du plafond de dépôt du LEP. En raison des règles prudentielles, l'augmentation de la collecte a exigé un abondement du fonds de réserve du LEP, destiné à apporter une garantie aux dépôts des épargnants ;*

*– la remontée des taux longs au cours de l'année 1999 a exigé, pour couvrir les pertes possibles sur le portefeuille obligataire, la passation d'importantes provisions, venant réduire le résultat 1999.*

*Par ailleurs, le dividende versé par la Caisse des dépôts (2,4 milliards de francs) et la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (3,5 milliards de francs) ont été respectivement supérieurs de 1,9 milliard de francs et 2 milliards de francs aux prévisions de la loi de finances initiale, soit un total de 3,9 milliards de francs ».*

Au-delà de ces éléments, le défaut d'encaissement constaté pourrait résulter de la volonté de « lisser » à moyen terme l'évolution du produit en cause.

En tout état de cause, la somme de 7 milliards de francs constitue un reliquat disponible qui a contribué à la réévaluation, pour un montant de 16 milliards de francs, des recettes non fiscales pour 2000, les portant à un total de 198,4 milliards de francs, selon la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000.

Pour être complet, ajoutons, s'agissant des contributions de la Caisse de dépôts et consignations au budget de l'Etat en 1999, la contribution de la Caisse représentative de l'impôt sur les sociétés (ligne 111), pour un montant de 3,45 milliards de francs et le versement d'un dividende à l'Etat actionnaire de 4,18 milliards de francs. On trouve la confirmation de ces contributions directes au budget de l'Etat, auxquelles s'ajoutent diverses contributions aux politiques publiques de l'emploi, de la Ville et du développement des territoires, dans le rapport au Parlement 1999 de la Caisse des dépôts et consignations.

- S'agissant de la **COFACE** aucun prélèvement n'a été opéré en 1999 sur le compte « Etat », afin, selon les explications fournies, de consolider l'équilibre de moyen terme de ce compte.

Le collectif 1999 avait en partie anticipé cette décision en prévoyant une forte réduction de 7 à 3 milliards de francs du prélèvement prévisionnel de 1999.

Le tableau ci-dessous résume, pour les onze dernières années, l'évolution des opérations entre l'Etat et la COFACE.

**HISTORIQUE DES VERSEMENTS ENTRE L'ETAT  
ET LA COFACE**

(en millions de francs)

Années	Dépenses du budget de l'Etat	Recettes du budget de l'Etat (a)	Solde pour le budget de l'Etat
1989	13.260	0	- 13.260
1990	9.731	105	- 9.626
1991	6.375	0	- 6.375
1992	7.320	88	- 7.232
1993	6.814	138	- 6.676
1994	3.543	130	- 3.413
1995	2.205	415	- 1.790
1996	541	7.450	+ 6.909
1997	3.175	7.000	+ 3.825
1998	660	1.500	+ 840
1999	644	0	- 644

(a) Ligne 812 des recettes non fiscales.

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

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fourni, à cet égard, les précisions suivantes :

*« Au cours de la décennie passée, le solde des opérations Etat-COFACE a, dans une large majorité des cas, représenté une charge nette pour le budget de l'Etat. Les forts prélèvements opérés en 1996 et 1997 constituent dans ces conditions des exceptions au cas le plus courant.*

*Les versements à la COFACE – au titre de garantie de l'Etat pour les procédures d'assurance-crédit, d'assurance-protection, de garantie de change et de garantie du risque économique – sont opérés à partir du chapitre 14-01 des charges communes (articles 71 à 74).*

*Jusqu'en 1995, les versements effectués par la COFACE ne proviennent que de la garantie de change, les autres procédures gérées par la COFACE donnant lieu à des abondements budgétaires. C'est en particulier le cas pour l'assurance-crédit, qui a nécessité des indemnisations très importantes entre 1987 et 1991 (22,3 milliards de francs en 1987).*

*Ce n'est que depuis 1995 que l'assurance-crédit est à l'équilibre. Les fortes récupérations auprès de la COFACE constatées en 1996 et 1997 proviennent de ce que les dépenses d'indemnisation de la part de la COFACE ont été faibles et plus que compensées par les récupérations sur les sinistres précédemment indemnisés.*

*En 1999, la volonté de consolider l'équilibre de moyen terme du compte de l'Etat à la COFACE a conduit à ne pas opérer de prélèvement sur ce compte. Le compte de l'Etat à la COFACE est, en effet, géré dans une logique prudentielle de moyen/long terme conforme à son objectif de couverture de risques ».*

Toutefois, il apparaît que la somme non prélevée reste disponible sur le compte Etat de la COFACE, compte hermétiquement séparé des autres opérations financières de cet organisme, selon les informations reçues de la COFACE. Cette somme a été prise en compte pour la réévaluation des recettes non fiscales adoptée en loi de finances rectificative pour 2000.

- L'ordonnance du 24 janvier 1996 prévoit qu'un total de 12,5 milliards de francs par an soit versé par la **Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)** à l'Etat au titre de la reprise des engagements du fonds de solidarité vieillesse à l'égard de l'Etat. Ce versement est échelonné sur l'année. En 1999, la CADES a ainsi versé 2,5 milliards de francs le 31 mars, le 30 juin et le 30 septembre.

Mais le versement du solde, soit 5 milliards de francs n'a pas été effectué au 31 décembre 1999 et a été reporté d'un commun accord entre la CADES et l'Etat au début de l'année 2000. De fait, selon les constatations faites par votre Rapporteur général, ce versement dû au titre de l'exercice 1999 est intervenu le 9 février 2000, soit après la clôture de l'exercice, et a été imputé sur l'exercice 2000, qui a enregistré, à ce titre, selon la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000, une plus-value de recettes de 5 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Le Gouvernement a justifié ce report par les tensions constatées sur les marchés monétaires, liées aux craintes du bogue de l'an 2000, la CADES devant, pour des raisons tenant à la gestion de sa trésorerie, emprunter ces fonds sur les marchés pour les verser à l'Etat.

Il est clair qu'il s'agit d'une décision de pure opportunité.



### 3.- Les comptes spéciaux du Trésor : un excédent plus important que prévu

En 1999, les comptes spéciaux du Trésor pris dans leur ensemble ont apporté une contribution non négligeable à la réduction du solde général d'exécution. Les recettes ayant été supérieures aux charges, leur charge nette totale (hors FMI et hors FSC) est, en effet, négative à hauteur de 9,2 milliards de francs. On rappellera que la loi de finances initiale pour 1999 avait prévu que cette charge nette négative s'élèverait à 3,1 milliards de francs (4,2 milliards de francs en loi de finances rectificative). L'écart au regard de la prévision initiale est donc loin d'être négligeable, puisque l'excédent finalement enregistré est presque le triple de ce qui était initialement envisagé.

On notera toutefois que les écarts entre prévisions et résultats sont parfois en quelque sorte « naturels » dans les cas où les comptes ne font pas l'objet, en loi de finances, d'une évaluation de leurs charges et ressources, mais seulement de leur charge nette et de leur découvert (comptes d'opération monétaire et comptes de règlement avec les gouvernements étrangers).

D'un point de vue plus pratique, les opérations de certains comptes ne sont guère faciles à anticiper très précisément. C'est notamment le cas du compte n° 902-24 « Comptes d'affectation des produits de cession de titres, parts et droits de sociétés », dont les recettes sont très souvent liées à une décision de cession, étroitement dépendante de la situation des marchés financiers.

Ce compte affiche, en exécution, une diminution importante des recettes (– 22,5 milliards de francs), en raison d'une diminution des produits tirés des privatisations, comme des dépenses (– 21,2 milliards de francs), par rapport au budget précédent.

De même, les évolutions du compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » ne sont pas si aisément prévisibles. Le solde du compte dépend, pour une large part, du rythme et du taux de recouvrement ; or, une variation limitée de ceux-ci peut être à l'origine d'écarts importants en terme de solde par rapport aux prévisions initiales, compte tenu des masses financières considérables qui transitent par ce compte (de l'ordre de 363 milliards de francs en 1999, soit 67% du total des recettes des comptes spéciaux du Trésor).

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des évaluations de charges et de ressources en 1999 ainsi que les résultats d'exécution au 31 décembre (opérations de la période complémentaire comprises).

**LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR EN 1999 :  
DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION**

*(en millions de francs)*

CATEGORIES DE COMPTES	LFI			LFR			EXÉCUTION		
	Charges	Ressources	Charge nette <sup>(a)</sup>	Charges	Ressources	Charge nette <sup>(a)</sup>	Charges	Ressources	Charge nette <sup>(a)</sup>
Comptes d'affectation spéciale	46.706	50.176	(-) 3.470	46.777	50.247	(-) 3.470	61.402	64.696	(-) 3.294
Comptes de prêts	5.408	5.495	(-) 87	5.908	7.050	(-) 1.142	6.471	6.413	58
Comptes d'avances	374.500	374.500	39	374.500	374.461	39	439.156	443.409	(-) 4.253
Comptes de commerce	22.688	22.744	(-) 56	22.688	22.744	(-) 56	23.158	25.297	(-) 2.139
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	-	-	40	-	-	40	10	0	10
Comptes d'opérations monétaires	-	-	420	-	-	420	1.748	1.372	376
<b>Ensemble des CST (hors FMI, hors FSC)</b>	<b>449.302</b>	<b>452.876</b>	<b>(-) 3.114</b>	<b>449.873</b>	<b>454.502</b>	<b>(-) 4.169</b>	<b>531.945</b>	<b>541.187</b>	<b>(-) 9.242</b>

(a) Une charge nette négative (-) indique un excédent des ressources sur les charges.

(b) Evaluations de dépenses.

*Source : Documents budgétaires et ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

*a) Les comptes d'affectation spéciale*

**La charge nette des comptes d'affectation spéciale** finalement constatée au titre de l'exercice 1999 est très proche de celle initialement prévue : elle est négative à hauteur de 3,29 milliards de francs (3,47 milliards de francs selon les prévisions).

On notera qu'en 1998, alors que cette catégorie de comptes était prévue à l'équilibre, la charge nette négative en exécution s'était élevée à 3,74 milliards de francs. Au regard des exercices précédents, cette concordance entre prévision et résultats en 1999 constitue donc une véritable originalité, qui ne doit cependant pas masquer que, dans le détail, les évolutions par compte sont parfois éloignées de ce qui était prévu, aussi bien s'agissant de la charge nette que du volume des recettes et dépenses.

- Cette observation est tout particulièrement applicable au compte n° 902-24 « Affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », qui représente de l'ordre de la moitié des opérations réalisées par l'ensemble des comptes d'affectation spéciale.

Ainsi, les recettes du compte se sont élevées au total à 31,26 milliards de francs, soit un montant très supérieur aux 17,5 milliards de francs figurant dans l'évaluation initiale. Ces recettes se subdivisent en trois grandes catégories.

La ligne 1 de recettes du compte, qui retrace le produit de ventes de titres, parts et droits de sociétés, a enregistré 21,45 milliards de francs de recettes, ventilées ainsi :

– 10,15 milliards de francs au titre de la cession de parts Aérospatiale-Matra ;

– 3,78 milliards de francs résultant de l'ouverture du capital d'Air France ;

– 3,74 milliards de francs issus de la cession de titres Thomson-CSF à Alcatel ;

– 1,14 milliard de francs au titre du versement du dividende (exercice 1998) issu de la cession à l'Etat des titres Dassault-Aviation

détenus par la Société de gestion de participations aéronautiques (Sogepa) <sup>(1)</sup> ;

– 1,09 milliard de francs liés à la deuxième ouverture de capital de France Télécom (règlement différé des cessions aux salariés).

La ligne 2, qui récapitule les reversements d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital et les produits de réduction du capital ou de liquidation, représente 9,02 milliards de francs, résultant essentiellement du versement de 9 milliards de francs par la Société de gestion de garanties et de participation (SGGP, ex-GAN SC) au titre de la réduction de capital clôturant la procédure de cession du GAN.

Enfin, la ligne 3 « Versements du budget général ou d'un budget annexe » a reçu 800 millions de francs en provenance du chapitre 54-90 du budget des Charges communes, cette recette trouvant son exacte contrepartie dans le versement par le compte d'une dotation en capital à Charbonnages de France.

S'agissant des recettes comptabilisées par le compte n° 902-24 au cours de la période complémentaire, leur montant total s'élève à 3,28 milliards de francs, dont 800 millions de francs provenant du chapitre 54-90 du budget des Charges communes et destinés, comme il a été vu précédemment, au financement d'une dotation en capital au profit de Charbonnages de France, et 1,14 milliard de francs au titre du versement du dividende de la Sogepa, autorisé par le collectif de fin d'année. Par ailleurs, 1,34 milliard de francs ont été encaissés au titre de la souscription différée des salariés dans le cadre de la première opération d'ouverture du capital de France Télécom. Ces recettes perçues au cours de la période complémentaire représentent 10,5% du total des recettes de l'exercice. On notera qu'en 1998, le montant des recettes encaissées au cours de la période complémentaire avait représenté 2,04 milliards de francs (soit 3,8% du total). Il est vrai qu'en 1999, aussi bien la dotation en faveur de Charbonnages de France que la perception du dividende de la SOGÉPA étaient prévues par le collectif de fin d'année et ne pouvaient, en conséquence, être retracées que durant la période complémentaire.

Les dépenses du compte ont atteint 32,31 milliards de francs, soit un montant supérieur aux recettes encaissées. La charge nette s'établit donc à 1,05 milliard de francs. Le financement de ce supplément de dépenses a donc été assuré par la consommation de reports de recettes de 1998.

---

(1) On rappellera que l'affectation de cette recette a été autorisée par l'article 46 de la loi de finances rectificative pour 1999 (n° 99-1173 du 30 décembre 1999). Pour plus de précisions, on se reportera au commentaire de l'article 22 du projet de loi, figurant page 299 du tome II du rapport n° 1992 de votre Rapporteur général.

Outre 563 millions de francs relatifs aux frais de cessions de titres, ces dépenses se répartissent en deux grandes masses.

Ainsi, 11,84 milliards de francs ont été consacrés à l'achat de titres et parts en vue de réorganisations industrielles avec :

– 5,18 milliards de francs au titre de l'achat d'actions Aérospatiale-Matra ;

– 3,74 milliards de francs d'achat de titres dans le cadre du regroupement des forces au sein de l'industrie nucléaire française ;

– 2,88 milliards de francs dans le cadre du renforcement du partenariat industriel entre Alcatel et Thomson-CSF.

L'essentiel des dépenses concerne donc les dotations en capital, apports et avances aux entreprises publiques (chapitre 1), qui s'élèvent à 19,91 milliards de francs, dont :

– 12,5 milliards de francs en faveur de Réseau ferré de France (RFF) ;

– 3,55 milliards de francs pour Charbonnages de France (CDF) ;

– 3 milliards de francs au titre de l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR).

Au total, les dépenses effectuées au cours de la période complémentaire s'élèvent à 10,1 milliards de francs (dont 5 milliards de francs pour RFF, 3 milliards de francs pour l'EPFR et 2,05 milliards de francs pour CDF), soit 31,3% des dépenses totales de l'exercice. On remarquera qu'en 1998, les dépenses effectuées durant la période complémentaire avaient atteint 20,04 milliards de francs (dont 5,7 milliards de francs pour GIAT-Industries, 5,3 milliards de francs pour l'EPFR, 5 milliards de francs pour RFF – soit un total de 15 milliards de francs de dotations versées à cet établissement public sur l'ensemble de l'exercice –, un milliard de francs à CDF et 3,04 milliards de francs au titre de l'acompte sur le rachat de titres Dassault Aviation détenus par la Sogepa), ce qui représentait 37,4% de l'ensemble des dépenses de l'exercice considéré.

- Les évolutions des autres comptes d'affectation spéciale sont nettement moins remarquables, dans la mesure où la plupart des ressources qui leur sont affectées sont très largement prévisibles. Il reste que si ces comptes sont, dans la majorité des cas, votés à l'équilibre, les dépenses sont plus ou moins proches des prévisions initiales, notamment en raison du rythme de consommation des crédits d'investissement. Ainsi en 1999, le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (n° 902-26) a enregistré un excédent des ressources sur les charges de près d'un milliard de francs. Par ailleurs, deux comptes n'ont enregistré aucune dépense. Il s'agit du Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale (n° 902-32), qui enregistre donc une charge nette négative de 157 millions de francs, à hauteur du montant des recettes encaissées en raison des difficultés de définition des modalités d'attribution des crédits en cause. De même, le compte n° 90231 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie » a enregistré 597 millions de francs de recettes et n'a opéré aucune dépense, les modalités d'indemnisation n'ayant pas été encore définies jusqu'à l'adoption de la loi de finances rectificative pour 1999 et la Russie devant encore effectuer deux versements en 2000.

*b) Les opérations temporaires réalisées par les autres catégories de comptes spéciaux*

La charge nette négative des comptes spéciaux du Trésor, hors comptes d'affectation spéciale, s'élève en définitive à 5,96 milliards de francs, alors que la loi de finances initiale prévoyait une charge nette de 302 millions de francs (hors FMI et hors FSC). Ce montant vient donc en réduction du déficit budgétaire. Le collectif de fin d'année tablait, quant à lui, sur une charge nette négative de 753 millions de francs, à la suite de modifications des recettes et dépenses du compte n° 90307 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement »<sup>(1)</sup>.

On notera que de tels écarts ne sont pas inhabituels, loin s'en faut. Ainsi, alors que la loi de finances initiale pour 1998 avait prévu une charge nette de 4,6 milliards de francs au titre des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor, hors comptes d'affectation spéciale, c'est une charge nette négative de 1,11 milliard de francs (hors FMI et hors FSC) qui avait été finalement constatée.

---

(1) Pour plus de précision, on se reportera au commentaire de l'article 8 du projet de loi de finances rectificative pour 1999 figurant dans le tome II du rapport n° 1992 précité, page 25.

Les **comptes de commerce** ont dégagé en 1999 une charge nette négative de 2,14 milliards de francs, alors que les prévisions initiales s'établissaient à 56 millions de francs. Pour l'essentiel, cet excédent des ressources par rapport aux charges résulte des comptes gérés par le ministère de la Défense, et plus particulièrement du compte n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire », qui dégage un excédent de 1,64 milliard de francs. Selon les explications du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ces évolutions tiennent au niveau des dépenses militaires.

Plus généralement, il est possible de constater que les recettes et dépenses des comptes de commerce sont restées relativement proches des évaluations initiales, alors qu'en 1998 les recettes constatées avaient atteint près du double des évaluations initiales.

Les **comptes de prêts** ont enregistré une charge nette presque négligeable (58 millions de francs). Toutefois, les prévisions initiales et rectifiées faisaient état d'un excédent, respectivement de 87 millions de francs et de 1,14 milliard de francs.

La différence avec les résultats constatés s'explique par les évolutions du compte n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement ». Les dépenses du compte ont, en effet, été supérieures de 1,35 milliard de francs aux évaluations rectifiées, en raison de l'apurement de reports accumulés jusqu'alors. En conséquence, au lieu de l'excédent de 1,23 milliard de francs initialement prévu, le compte a enregistré une charge nette de 502 millions de francs.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget ont indiqué, en réponse aux interrogations de votre Rapporteur général, que « *des recettes encaissées tardivement dans le cadre du remboursement de prêts consentis à des Etats étrangers (pour 0,8 milliard de francs) n'ont pas été rattachées à l'exercice 1999, mais sont en cours de régularisation* ». Votre Rapporteur général a demandé, sur ce point, des précisions complémentaires à l'Agence comptable centrale du Trésor. On trouvera les éléments d'information qui ont été transmis, à ce titre, à l'annexe 2 du rapport sur l'exécution du budget de 1999 adopté par votre Commission le 14 mars 2000 <sup>(1)</sup>.

L'essentiel des écarts constatés par rapport aux prévisions figurant en loi de finances initiale est lié aux **comptes d'avances**, dont la charge nette négative s'élève en exécution à 4,26 milliards de francs, au lieu des

---

(1) Rapport sur l'exécution du budget de 1999 : « *Les fruits de la croissance retrouvée* » - n° 2244, 14 mars 2000.



39 millions de francs de charge nette anticipés. Une fois encore, les évolutions du compte d'avances sur le montant des impositions locales (n° 903-54) ont pesé d'un poids décisif. Ce compte termine l'exercice sur une charge nette négative de 4,24 milliards de francs, alors qu'il était prévu à l'équilibre.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des recettes, dépenses et charges nettes de ce compte depuis 1998.

**COMPTE D'AVANCES SUR LE MONTANT  
DES IMPOSITIONS LOCALES <sup>(1)</sup>**

*(en millions de francs)*

	<b>LFI 1998</b>	<b>Révisé 1998</b>	<b>Exécu- tion 1998</b>	<b>LFI 1999</b>	<b>Exécution 1999</b>
Emissions d'impôts directs locaux (dépenses).....	353.90	354.82	354.71	358.18	359.3
Recouvrements d'impôts locaux (recettes).....	351.20	352.20	355.27	358.18	363.55
<b>Charge nette</b> .....	<b>2.70</b>	<b>2.62</b>	<b>(-) 556</b>	<b>0</b>	<b>(-) 4.24</b>
<b>Charge nette / recettes (en %) .....</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>(-) 0,16</b>	<b>0</b>	<b>(-) 1,17</b>

(1) Le signe (-) s'agissant de la charge nette représente un excédent des ressources sur les dépenses.

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

Selon les informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *l'excédent constaté en 1999 tient non pas au dynamisme des bases (entièrement répercuté dans les émissions et les versements aux collectivités locales) mais à l'accélération et l'amélioration des recouvrements, ainsi qu'à l'impact de la réforme de la taxe professionnelle <sup>(1)</sup> ».*

---

(1) *Dans les informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, il avait été précisé que la réforme de la taxe professionnelle devrait avoir, durant sa période de montée en puissance, un effet positif sur le solde du compte d'avances n° 903-54. « Toutes choses égales par ailleurs », la baisse des émissions de cotisations de taxe professionnelle induira mécaniquement une réduction des remboursements et dégrèvements au titre du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée à partir de l'année 2000. Or, l'impact sur le compte d'avances aux collectivités locales est visible dès 1999 : les entreprises ont, en effet, la possibilité d'anticiper, lors de leur versement de fin d'année, un montant de taxe professionnelle net du remboursement qui sera ordonnancé l'année suivante. Du fait de la réforme, les entreprises ont anticipé un moindre remboursement.*

#### 4.- Les fonds de concours

Les fonds de concours ne font l'objet d'aucune évaluation en loi de finances initiale.

Le montant total des rattachements de fonds de concours s'est élevé à 45,2 milliards de francs en 1999, au lieu de 65 milliards de francs en 1998. Cette baisse s'explique par des opérations de rebudgétisation intervenues en 1999.

Tout d'abord, les crédits de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949, pour un montant de 6,7 milliards de francs, ont été inscrits en recettes non fiscales à la ligne 309. Ensuite, la contribution aux charges des pensions de La Poste, auparavant financées par voie de fonds de concours, est désormais inscrite au budget général.

On observera que des encaissements d'un montant, minime, de 64 millions de francs, n'ont pas été imputés sur le budget 1999 et sont maintenus en « fonds de roulement » sur le compte 475-12.

Selon les explications fournies par l'administration, il s'agit de recettes tardives pour lesquelles les services gestionnaires n'ont pas eu le temps de procéder à l'émission de l'ensemble des pièces comptables nécessaires à la régularisation, qui n'est permise que jusqu'au 15 janvier.

#### 5.- Un rythme globalement normal d'encaissement des recettes en fin d'exercice

Il est parfois avancé que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne résiste pas, en fin d'exercice, à la tentation de différer la comptabilisation de certaines recettes effectivement encaissées, qui vont ainsi majorer les recettes de l'exercice suivant. La Cour des comptes, dans ses *Rapports sur l'exécution des lois de finances* afférents aux exercices 1997 et 1998, a ainsi fait état de reports sur l'exercice suivant de certaines recettes.

**AJUSTEMENTS DE FIN D'EXERCICE EN 1997 ET 1998 (Recettes)**

(en milliards de francs)

	<b>Recettes</b>
<b>Exercice 1997</b>	
<i>Ajustement des recettes</i>	
– remontée des soldes des comptes de rémunération accessoires dans les services financiers .....	– 1,11
– reversement de la trésorerie d'un contrat à l'exportation de la DCN...	– 1,4
– acompte sur dividende de la Banque de France .....	– 1,5
– encaissement du dernier prélèvement sur les excédents de trésorerie des procédures publiques gérées par la COFACE .....	– 1,5
<i>Total Ajustement des recettes sur 1997 .....</i>	<i>– 5,51</i>
<b>Exercice 1998</b>	
<i>Ajustement des recettes</i>	
– acompte sur culot d'émission de billets privés de cours légal.....	– 1,0
– remboursements de prêts consentis à des Etats étrangers .....	– 1,08
– dividendes et autres versements d'organismes divers.....	– 0,4
<i>Total Ajustement des recettes sur 1998 .....</i>	<i>– 2,12</i>

Source : Cour des comptes, *Rapports sur l'exécution des lois de finances 1997 et 1998*.

Dans le cadre des opérations de contrôle sur pièces et sur place qu'il a réalisées au début de l'année 2000, votre Rapporteur général s'est intéressé aux écritures passées sur les comptes d'imputation provisoires de recettes, susceptibles de servir de « réceptacle » pour des recettes différées.

Les tableaux de synthèse ci-après, fournis à votre Rapporteur général par l'Agence comptable centrale du Trésor, retracent, sur les trois derniers exercices (1997, 1998 et 1999), les mouvements constatés sur les comptes d'imputation provisoire en masse et en solde. Ils détaillent :

- les masses et les soldes enregistrés au 30 novembre de chaque année,
- les masses débitrices et créditrices comptabilisées au cours du mois de décembre,
- les soldes définitifs des différents comptes à la clôture de la gestion.

**EVOLUTION EN MASSE ET EN SOLDE DES ÉCRITURES PASSÉES AU MOIS DE DÉCEMBRE  
SUR LES PRINCIPAUX COMPTES D'IMPUTATION PROVISOIRES DE RECETTES**

(en francs)

Exercices	Date d'écriture	Débit	Crédit	Solde
1997	Solde au 30/11/1997	127.617.	142.744.	15.127.
	Opérations du mois de décembre	70.624.	58.314.	- 2.310.
	Solde au 31/12/1997			2.817.
1998	Solde au 30/11/1998	88.960.	93.204.	4.243.
	Opérations du mois de décembre	74.705.	72.111.	- 2.594.
	Solde au 31/12/1998			1.649.
1999	Solde au 30/11/1999	111.792.	119.480.	7.688.
	Opérations du mois de décembre	59.229.	52.798.	- 6.430.
	Solde au 31/12/1999			1.258.

La Cour des Comptes dénonce cependant, une nouvelle fois dans son rapport, un certain nombre d'opérations de fin d'exercice qu'elle juge, sinon irrégulières au regard des règles actuelles de comptabilisation des opérations budgétaires, du moins de nature à altérer l'exactitude du solde budgétaire. S'agissant des recettes fiscales, la Cour relate les constats suivants : « *Des visites effectuées dans plusieurs postes comptables centralisateurs ont confirmé la tendance générale à la très forte progression des recettes en instance d'imputation (principalement au titre de la TVA et de l'impôt sur les sociétés) qui, bien qu'ayant été encaissées en 1999, figurent toujours en fin d'exercice sur des comptes d'imputation provisoire, et se trouvent dès lors, suivant les pratiques en vigueur, comptabilisées sur la gestion suivante.*

*Les vérifications effectuées n'ont cependant pas permis d'établir l'existence de pratiques délibérées d'ajustement, visant à réguler en fin de gestion, à travers les comptes d'imputation provisoire, le niveau des recettes fiscales. La très forte progression des soldes constatée cette année en fin d'exercice semble directement liée à la mise en place, en 1999, de nouvelles procédures d'encaissement des produits par virement, qui a entraîné des difficultés administratives de gestion, assez générales pour la TVA, et révélatrices de dysfonctionnements propres à certains postes comptables pour l'impôt sur les sociétés.*

*Ces difficultés ont pour conséquence le report non délibéré, mais néanmoins massif sur l'exercice suivant, de plusieurs milliards de francs de*

*recettes se rattachant à l'exercice 1999, phénomène qui affecte, par son ampleur, l'image que les comptes de l'exercice 1999 donnent de la réalité de son exécution ».*

Plus généralement, à propos des comptes d'imputation provisoire, la Cour conclut que : *« Le fait de ne pas solder les comptes d'imputation provisoire n'est pas conforme à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 tel que précisé par le décret du 14 mars 1986 modifié. Pour remédier aux inexactitudes affectant aussi bien les recettes que les dépenses de l'Etat du fait du jeu des comptes d'imputation provisoire, il est nécessaire que ces comptes soient soldés pendant la période d'inventaire, c'est-à-dire entre le 31 décembre et la signature du compte général de l'administration des finances par le ministre ».*

De son côté, votre Rapporteur général s'est fait communiquer le détail des versements encaissés en 1999 sur les principales lignes de recettes non fiscales <sup>(1)</sup>. Il a pu constater, dans trois cas, que des versements ont été effectués, mais que l'émission du titre a été différée.

#### REPORTS D'IMPUTATION DE CERTAINES RECETTES NON FISCALES

Encaissement	Imputation future	Nature de la recette	FRF
28/01/2000	899.92	Report des reversements de fonds sur années antérieures	339.883.8
1999	899.91	Primes de garantie versée à la France par la Banque centrale du Brésil dans le cadre du soutien bilatéral accordé par la France au Brésil	172.991.8
22/12/1999	116.01	Dividende exceptionnel de la SEITA	85.033.3
<b>TOTAL</b>			<b>597.909.0</b>

(1) Il s'agit des lignes suivantes:

- 110 « Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières » ;
- 111 « Contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés » ;
- 116 « Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers » ;
- 812 « Reversement de la COFACE » ;
- 813 « Rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux caisses d'épargne » ;
- 815 « Rémunération de la garantie accordée par l'Etat à la Caisse nationale d'épargne » ;
- 816 « Versement de la CADES » ;
- 899 « Recettes diverses ».

En réponse aux interrogations de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les éléments de réponse suivants :

*« – Les versements de fonds n'ayant pu donner lieu, dans les délais réglementaires, à des rétablissements de crédit sont régularisés budgétairement sous forme de recettes non fiscales. Comme les années précédentes, cette imputation intervient sur la gestion qui suit immédiatement l'expiration de ce délai.*

*– Les sommes versées par le Brésil correspondent à une partie seulement du remboursement des sommes apportées par la France dans le cadre du soutien bilatéral décidé à l'issue de la crise brésilienne. Elles devraient être imputées définitivement en 2000 lors du versement du solde.*

*– Le traitement de ce versement est le même que celui réservé à tous les autres dividendes : il est imputé sur la gestion budgétaire qui suit immédiatement l'exercice comptable qui a permis à l'entreprise de le déterminer (ici, pour la SEITA, sur la base de plus-values exceptionnelles). Il s'agit là de la pratique de droit commun. »*

Compte tenu des difficultés récurrentes signalées par la Cour des comptes, il apparaît nécessaire que la révision, à l'étude, des textes relatifs à la comptabilité publique établisse, en matière d'imputation, des règles stables et transparentes.

## D.- LES CHARGES

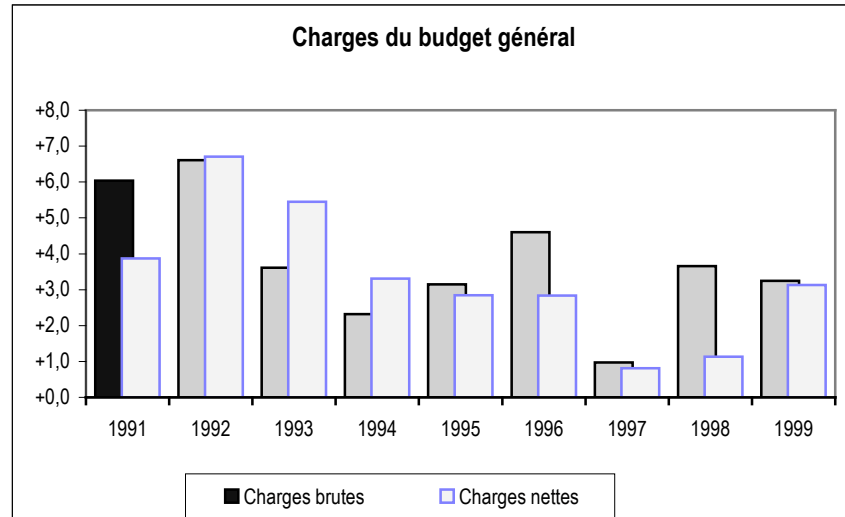
### 1.- Un rythme d'évolution inférieur à celui des recettes

• **Les charges brutes du budget général se sont élevées à 2.055,8 milliards de francs**, soit une augmentation de 3,2% par rapport à 1998. Compte tenu d'une progression de l'indice des prix à la consommation qui s'est établie en 1999 à 0,5% en moyenne annuelle, l'augmentation des charges brutes du budget général ressort à 2,7% en volume.

L'évolution des charges brutes du budget général (en valeur nominale) marque ainsi une légère décélération par rapport à 1998 (+ 3,7%), mais reste éloignée de la stabilisation constatée au cours de l'année 1997 (+ 1%), qui apparaît exceptionnelle.

Cependant, les remboursements et dégrèvements exercent une influence déterminante sur l'évolution de l'agrégat précité. Alors que la

récession de 1992-1993 avait déprimé le niveau des remboursements et dégrèvements sur les deux exercices suivants (-7,4% en 1993 puis -4,4% en 1994), la reprise de 1994 et la « croissance molle » de 1995 et 1996 avaient replacé ceux-ci sur une tendance beaucoup plus dynamique (+5,4% et +17,9% respectivement). Une augmentation limitée à 1,7% a contribué à la modération des dépenses brutes en 1997.



En miroir, la forte croissance économique observée en 1998 a conduit à enregistrer une majoration de 19,3% des remboursements et dégrèvements, entraînant par là même un sensible décalage entre dépenses brutes et dépenses nettes. En revanche, en 1999, les remboursements et dégrèvements se ralentissent très nettement (+3,8%), ce qui traduit peut-être l'effet du « trou d'air » sur cette catégorie de dépenses.

En conséquence, les **dépenses nettes du budget général** connaissent une évolution sensiblement différente des dépenses brutes. Elles **atteignent 1.726,7 milliards de francs et augmentent de 3,1% en 1999**, après 1,1% en 1998 et 0,8% en 1997. Une approche sommaire pourrait laisser croire que cette évolution résulte d'un renversement de tendance, que le processus d'assainissement des comptes de l'Etat est interrompu et que le Gouvernement n'a pas été capable de « tenir » la dépense publique. En fait, il n'en est rien.

Deux facteurs doivent être pris en considération si l'on veut valablement comparer les exercices 1998 et 1999 :

– la loi de finances initiale pour 1999 a donné lieu à plusieurs changements de structure importants au sein du budget général, décrits en détail dans le rapport n° 1111 de votre Rapporteur général, tome I, volume 1 (pages 91 à 101). Si la suppression de certaines procédures d'affectation de recettes au sein du budget général par voie de fonds de concours (26,1 milliards de francs) ne modifiait pas les conditions d'exécution de la dépense et n'a pas, à ce titre, à être prise en compte pour la comparaison des lois de finances en exécution, il n'en est pas de même pour les deux autres catégories de changements de structure identifiées en 1999, à savoir le transfert vers le budget général de crédits précédemment inscrits sur des comptes d'affectation spéciale (+ 4,8 milliards de francs) et la traduction budgétaire de l'élargissement du périmètre d'action de l'Etat <sup>(1)</sup> (+ 14,8 milliards de francs). Ces deux facteurs conjugués ajoutent plus de 19,5 milliards de francs de dépenses au budget général et contribuent donc à sa croissance à hauteur de 1,1 point ;

– l'exercice 1999 a enregistré deux dépenses à caractère exceptionnel : le remboursement par l'Etat de l'emprunt de 10 milliards de francs souscrit par l'UNEDIC en 1993 ; la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût des intempéries qui ont frappé notre pays au mois de décembre 1999. Pour un total de 13 milliards de francs, ces dépenses grèvent le taux d'évolution des charges du budget général à hauteur de 0,8 point supplémentaire.

Si l'on admet cette présentation qui est celle du Gouvernement, consistant à exclure les dépenses qui tiennent aux changements de structures du budget et les dépenses à caractère exceptionnel, le taux de croissance des charges nettes corrigées des effets de structure et des dépenses exceptionnelles s'établit donc à + 1,2%.

Ce raisonnement « à structure constante » étant fortement critiqué par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, votre Rapporteur général a demandé des éclaircissements au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi qu'à la secrétaire d'Etat au budget. On trouvera en annexe au présent rapport la question de votre Rapporteur général, suivie de la réponse des ministres (annexe II - question n° 2 sur la progression des dépenses).

---

(1) Cet élargissement du périmètre d'action de l'Etat et les dotations budgétaires supplémentaires en résultant s'explicitent de la façon suivante : 8.600 millions de francs sur le budget de l'Intérieur, destinés à compenser pour les régions et les départements, l'abaissement des droits de mutation à titre onéreux ; 4.233 millions de francs sur le budget de la Santé et de la solidarité, au titre de la prise en charge par l'Etat de l'allocation de parent isolé ; 1.935 millions de francs sur les budgets de l'Environnement et de l'Industrie, afin de compenser par des crédits budgétaires la suppression de quatre taxes précédemment affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, remplacées par la taxe générale sur les activités polluantes affectée, du moins en 1999, au budget général.



Le Gouvernement avait retenu, lors de l'élaboration de la loi de finances initiale pour 1999, une norme budgétaire portant sur les charges du budget général (hors FSC) nettes des remboursements et dégrèvements et des recettes venant en atténuation des charges de la dette, agrégat légèrement différent de celui évoqué ci-avant. Cette norme fixait l'évolution de l'agrégat ainsi défini à **+ 1% en volume**. L'analyse des résultats d'exécution permet de constater que **cette norme d'évolution a été respectée**, compte tenu des évaluations relatives à l'inflation, qui fixent donc *ex-post* le taux de croissance de l'agrégat-cible du Gouvernement à 1,6% environ en termes nominaux. La différence avec le taux de 1,2% évoqué ci-avant résulte de la variation des recettes d'ordre et des charges du FSC, qui influence défavorablement l'évolution de l'agrégat retenu par le Gouvernement, à hauteur de 0,4 point environ.

#### COMPARAISON ENTRE LES EXERCICES 1999 ET 1998

(en milliards de francs)

	1998	1999	Évolution
Charges brutes du budget général	1.991,2	2.055,8	+ 3,2%
<i>A déduire :</i>			
– remboursements et dégrèvements d'impôts	316,9	329,1	+ 3,8%
Charges nettes du budget général	1.674,3	1.726,7	+ 3,1%
<i>A déduire :</i>			
– charges du FSC	1,3	<sup>(a)</sup> 0,0	
– recettes en atténuation des charges de la dette	22,2	16,9	
– correction au titre des changements de structure et dépenses exceptionnelles	–	32,5	
<b>Agrégat-cible du Gouvernement</b>	<b>1.650,8</b>	<b>1.677,3</b>	<b>+1,6%</b>

(a) En raison d'un changement de méthode comptable, les charges du Fonds de stabilisation des changes (FSC) devraient être quasiment nulles en 1999, alors qu'elles étaient habituellement égales à un milliard de francs.

Plusieurs facteurs, qui seront présentés plus en détail ci-après, expliquent ce résultat :

– la charge de la dette, nette des recettes d'ordre, a légèrement reculé, pour revenir de 228 milliards de francs en 1998 à 227,7 milliards de francs en 1999. Le recul des taux d'intérêt comme du déficit porte ainsi ses fruits ;

– les charges civiles de personnel absorbent l'effet de l'accord salarial de février 1998 (+ 2,9%), sans connaître l'« explosion » annoncée par certains au moment de la conclusion dudit accord ;

– l’Etat maîtrise bien son « train de vie », grâce notamment aux contrats de gestion passés entre le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie et les ministères gestionnaires. Ces contrats de gestion (décrits en détail dans le rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999) auraient permis d’économiser près de 3,5 milliards de francs. Il faut remarquer, également le comportement singulier des subventions aux établissements publics, qui montrent une légère régression de 400 millions de francs, à 53,2 milliards de francs<sup>(1)</sup>. Représentant, pour la plupart, la couverture de dépenses de personnel, elles ont tendance, en règle générale, à évoluer comme les charges civiles de personnel ;

– les dépenses d’intervention, une fois corrigées des effets de structure, progressent de 2,8%. L’amélioration de la situation de l’emploi se traduit sur les dépenses budgétaires afférentes à certains dispositifs, tandis que les dépenses à caractère social poursuivent leur avancée ;

– les dépenses militaires sont quasiment stables, l’augmentation des dépenses d’investissement compensant à peine le léger repli des dépenses de fonctionnement.

- Les dépenses brutes du budget général (2.055,8 milliards de francs) sont supérieures de 41,4 milliards de francs au montant des crédits pris en compte dans la détermination de l’équilibre des lois de finances pour 1999 (2.014,4 milliards de francs).

Cet écart doit être apprécié en tenant compte du montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours (42,1 milliards de francs) et des crédits reportés depuis l’exercice 1998 (63,5 milliards de francs). Le montant des crédits ouverts s’établit donc à 2.120 milliards de francs.

## 2.- Les dépenses ordinaires civiles

- **La charge brute de la dette de l’Etat** a connu une évolution exceptionnelle, puisqu’en s’établissant à 244,7 milliards de francs, elle s’inscrit en diminution de 2,7% par rapport à 1998. Se trouve ainsi confirmée la rupture de tendance observée entre 1995 et 1996 : de 1990 à 1995, la charge brute de la dette a augmenté de 11,4% en glissement annuel moyen ; elle n’a augmenté que de 1% en glissement annuel moyen entre 1995 et 1999.

---

(1) La diminution entre 1998 et 1999 des dépenses imputées sur la sixième partie du titre III s’établit, formellement, à 3,4 milliards de francs. Cependant, il faut tenir compte d’un effet de structure, dû au transfert de la sixième partie du titre III vers la quatrième partie du titre IV de la subvention de fonctionnement au Commissariat à l’énergie atomique, qui porte sur près de 3 milliards de francs.

La charge brute de la dette négociable représente la majeure partie de la charge totale de la dette de l'Etat : 232,5 milliards de francs. Elle s'inscrit en recul de 2,4% par rapport à 1998, qui avait enregistré un léger ressaut (+ 4,4% par rapport à 1997) :

– l'encours moyen des bons du Trésor à taux fixe et intérêt précompté (BTF) s'est établi en net retrait par rapport à 1998 : 285 milliards de francs environ, au lieu de 345 milliards de francs. Avec la baisse du taux moyen observé à l'émission sur ces titres (2,8% environ en 1999 après 3,4% en 1998), la charge brute des BTF a été ramenée de 11,8 milliards de francs à 7,2 milliards de francs entre ces deux exercices ;

– la charge des bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel (BTAN) ressort à 55,8 milliards de francs, au lieu de 60,9 milliards de francs en 1998. L'année 1998 a vu, notamment, l'arrivée à échéance de 264 milliards de francs de BTAN qui avaient été émis, les années précédentes, à des taux bien supérieurs à celui de leur refinancement en 1998 (4,5% environ). L'« effet taux » induit sur 1999 explique la quasi totalité de l'évolution de la charge des BTAN entre ces deux années, leur volume n'ayant pratiquement pas varié sur la période ;

– en revanche, la charge des obligations assimilables du Trésor (OAT) augmente de 4 milliards de francs entre 1998 et 1999 et atteint 169,5 milliards de francs. L'effet taux favorable dû au refinancement de la dette échue ne parvient pas à compenser intégralement l'effet volume défavorable dû à un accroissement de près de 260 milliards de francs du stock d'OAT en 1998.

Les dépenses afférentes à la dette non négociable s'établissent en léger retrait (– 173,6 millions de francs) et se montent à 10,3 milliards de francs (– 1,6%). La majeure partie de la dépense provient de la rémunération de La Poste au titre des avoirs créditeurs privés des comptes courants postaux, qui sont restés centralisés auprès du Trésor alors qu'il était prévu, initialement, que soit engagée en 1999 la mise à disposition de La Poste de ces avoirs créditeurs (7,8 milliards de francs).

Les charges diverses résultant de la gestion de la dette et des frais de trésorerie s'élèvent à 1,8 milliard de francs, s'inscrivant ainsi à nouveau sur le sentier décroissant observé de 1993 à 1997. L'année 1998 a, en effet, marqué un « point singulier » : une vaste opération d'échange de titres a été organisée par le Trésor en mai 1998, afin de supprimer des lignes de titres peu liquides et de proposer aux investisseurs des supports mieux adaptés, compte tenu de l'entrée de la France dans l'euro. Cette opération d'échange a, naturellement, occasionné des frais supplémentaires par rapport à ceux qui sont couramment enregistrés du fait de la gestion de la dette de l'Etat.

- **Les dépenses liées à la mise en œuvre de la garantie de l'Etat** sont marquées par deux opérations exceptionnelles, qui éloignent l'exécution 1999 de l'étiage tendanciel découlant notamment d'une meilleure maîtrise des risques de l'assurance-crédit à l'exportation et de l'érosion du portefeuille de créances à l'étranger portées par Natexis :

- la garantie de l'Etat a été appelée le 25 octobre 1999 afin de procéder à l'amortissement d'un emprunt de 10 milliards de francs, émis par l'UNEDIC, arrivant à échéance le même jour. Cet appel en garantie a fait l'objet d'une présentation détaillée dans le rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999 <sup>(1)</sup> ;

- l'Etat a procédé au versement de **3 milliards de francs au profit de la Caisse centrale de réassurance**, afin de garantir l'équilibre financier de cette institution, confrontée à un niveau imprévu de sinistralité au titre des catastrophes naturelles en 1999.

Les informations permettant d'apprécier l'adéquation de cette décision avec la situation de la Caisse centrale de réassurance à la fin de 1999 sont présentées dans l'annexe 3 qui figure dans le rapport précité sur l'exécution du budget de 1999. Au plan de l'exécution budgétaire, il convient de remarquer deux faits :

- le versement, imputé sur l'exercice 1999, est intervenu à l'extrême fin de la période complémentaire, le 28 janvier 2000 ;

- il a entraîné un dépassement de crédits sur le chapitre d'imputation de la dépense (budget des Charges communes), le montant total des dépenses enregistrées (14,63 milliards de francs) excédant le montant des crédits ouverts (11,48 milliards de francs). On observera cependant, que le chapitre concerné porte des crédits évaluatifs.

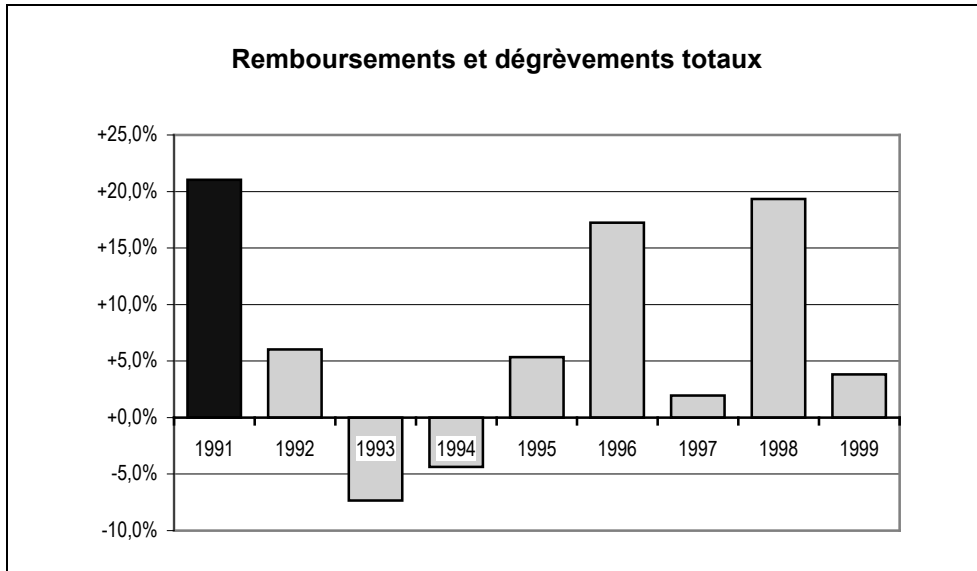
Si l'on fait abstraction des deux opérations exceptionnelles sus-mentionnées, le montant des dépenses constatées au titre des garanties s'établit à 1,6 milliard de francs, montant comparable à celui observé en 1996 (1,5 milliard de francs) et 1998 (1,2 milliard de francs).

- L'exercice 1999 confirme la difficulté de prévoir avec précision le montant des **dépenses en atténuation de recettes**. Elles se caractérisent par des taux d'évolution très heurtés, la modération relative de 1999 (+ 3,7%) faisant suite à un fort rebond en 1998 (+ 19,3%), lui-même succédant à une quasi-stabilité en 1997 (+ 1,9%). Les remboursements et

---

(1) *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999, Assemblée nationale, n° 1992, pages 29-31.*

dégrèvements forment la majeure partie de cette catégorie de dépenses : 329,4 milliards de francs, à comparer à 2,1 milliards de francs pour les autres dépenses en atténuation de recettes (remises de débits, etc.).



– les *remboursements de TVA* atteignent 170,4 milliards de francs. Leur croissance s’effectue sur un rythme beaucoup plus modéré en 1999 (+ 2,9%) qu’en 1998 (+ 28,1%). Il semble que la reprise de l’investissement n’ait que partiellement contrebalancé l’influence apaisante du tassement du commerce extérieur ;

– les *restitutions d’impôt sur les sociétés* n’augmentent que de 1% et représentent 41,7 milliards de francs. Le dépassement des prévisions effectuées en loi de finances initiale est ramené à 3,7 milliards de francs, au lieu d’un dépassement de 9,3 milliards de francs en 1998. Les explications classiquement fournies à l’appui des évolutions de cette catégorie de dépenses prévues (en loi de finances initiale) ou constatées (en loi de règlement) restent toujours relativement imprécises <sup>(1)</sup> ;

(1) Les explications évoquées ci-avant tentent souvent d’établir un lien entre la croissance de l’économie, le niveau de l’excédent d’exploitation des sociétés, le niveau des bénéfices et le niveau des restitutions d’impôt. Une note du ministère de l’économie, des finances et de l’industrie adressée à votre Rapporteur général et reproduite dans le rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999, indiquait par exemple que « l’année 1999 montre une nouvelle fois que l’indicateur d’excédent brut d’exploitation ne peut suffire à analyser les recettes d’impôt sur les sociétés ». Un certain nombre de facteurs viennent, en effet, perturber des calculs fondés sur des grandeurs macro-économiques : le comportement des entreprises en matière de provisions, le niveau des plus-values exceptionnelles ou les modes de gestion des déficits antérieurs reportables, par exemple, peuvent affecter de façon significative le montant de l’impôt dû.

– les dégrèvements d'impôts locaux à la charge de l'Etat connaissent un ralentissement sensible de leur rythme d'évolution par rapport à 1998 (59,2 milliards de francs, soit + 0,5% au lieu de + 4,3% en 1998). Il s'agit de l'évolution la plus modeste depuis que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux peuvent être individualisés dans le budget de l'Etat, c'est-à-dire depuis 1992 :

- ♦ les *dégrèvements de taxe professionnelle* (46 milliards de francs, soit + 1,3%) en sont la composante la plus importante et, traditionnellement, la plus dynamique. Le ralentissement observé par rapport à 1998 suggère que le mécanisme destiné à contenir les effets du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée commence à porter ses fruits ;

- ♦ les *dégrèvements de taxe d'habitation* (11 milliards de francs) diminuent de 1,4% par rapport à 1998, après le fort ressaut provoqué par l'introduction, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, d'un dégrèvement égal au montant de la taxe d'habitation supérieur à 1.500 francs, au bénéfice des contribuables les plus modestes ;

- ♦ les *dégrèvements de taxes foncières* diminuent de 8% et s'établissent à 2,1 milliards de francs.

- Les **dépenses civiles de fonctionnement** (titres II et III) s'élèvent à 675,9 milliards de francs, au lieu de 661,9 milliards de francs en 1998 (+ 2,1%). On doit remarquer que ce taux d'évolution est inférieur à celui des charges nettes totales du budget général (+ 3,1%), donc que **la part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses de l'Etat s'est réduite en 1999.**

Les charges « civiles » de personnel représentent 571,1 milliards de francs (+ 2,9%), soit 33,1% des charges nettes du budget général ou 84,5% du total des dépenses civiles de fonctionnement. Il convient cependant de relativiser ce dernier pourcentage, les charges « civiles » de personnel incluant en exécution les pensions militaires (46,9 milliards de francs) et, dès la loi de finances initiale, la part de la Défense dans les charges de compensation et de sur-compensation entre régimes de sécurité sociale.

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1996	1997	1998	1999	97/96	98/97	99/98
1. Rémunérations d'activité .....	293.964,9	299.877,5	306.708,2	314.119,3	+ 2,0	+ 2,3	+ 2,4
2. Pensions et allocations .....	164.919,7	170.757,7	177.684,7	183.669,8	+ 3,5	+ 4,1	+ 3,4
3. Charges sociales.....	65.181,3	67.990,7	70.641,5	73.228,8	+ 4,3	+ 3,9	+ 3,7
<b>Dépenses civiles de personnel.....</b>	<b>524.065,9</b>	<b>538.625,9</b>	<b>555.034,3</b>	<b>571.077,9</b>	<b>+ 2,8</b>	<b>+ 3,0</b>	<b>+ 2,9</b>

La poursuite en 1999 de l'application de l'accord salarial signé entre l'Etat et les principales organisations syndicales de fonctionnaires en février 1998 explique une partie des augmentations constatées sur les trois postes de dépenses. La loi de finances initiale pour 1999 évaluait à 15,4 milliards de francs l'impact de cet accord sur les charges de personnel, dont 4,7 milliards de francs au titre des mesures à mettre en œuvre en 1999 et 10,6 milliards de francs au titre de l'effet en année pleine des mesures mises en œuvre en 1998 <sup>(1)</sup>.

D'autres facteurs spécifiques à chaque poste de dépenses expliquent, par ailleurs, leurs évolutions différenciées :

– pour les rémunérations d'activité : le glissement vieillesse-technicité (3,7 milliards de francs évalués en LFI 1999) ; l'évolution de la structure des emplois budgétaires, compte tenu des créations et suppressions décidées en loi de finances ; les mesures catégorielles (1,6 milliard de francs évalués en LFI 1999) ; l'indemnité exceptionnelle créée en mars 1997 et destinée à compenser, pour les agents de l'Etat, l'augmentation de la CSG (900 millions de francs évalués en LFI 1999) ;

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

– pour les charges sociales, de nombreux facteurs jouent parfois en sens contraire. On observera, en premier lieu, que la suppression, en 1999, de la mise sous condition de ressources des allocations familiales, mesure qui avait entraîné une économie de 550 millions de francs en 1998 sur le montant des prestations sociales versées par l'Etat, n'a pas empêché une sensible décélération du rythme d'évolution des charges sociales, qui revient

(1) Ces derniers chiffres se rapportent au **supplément de charges induit en 1999** par l'accord salarial, mesuré par rapport à une « base » 1999 sans accord salarial, et non pas à l'augmentation des charges entre 1998 et 1999 du fait de l'accord salarial.

de 4,3% en 1997 à 3,9% en 1998 et 3,7% en 1999 <sup>(1)</sup>. Pour sa part, le versement de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges entre régimes de sécurité sociale (chapitre 33-91, article 40 du budget des Charges communes) a atteint 20,8 milliards de francs en 1999 (+ 7,9%), au lieu de 19,3 milliards de francs en 1998 (+ 4,0%) et 18,5 milliards de francs en 1997. Cette augmentation résulte notamment de ce que la prestation servant de base aux calculs de compensation vieillesse était, en 1999, la prestation de référence du BAPSA, dont le comportement était dynamique, puisque s'accroissant de 4,3% par rapport à son niveau de 1998.

Votre Rapporteur général tient à rappeler que le montant des dépenses budgétaires afférentes aux pensions n'est pas représentatif de la charge pour le budget de l'Etat du régime de retraite de ses fonctionnaires. En effet, diverses recettes viennent atténuer le poids des dépenses, alors que des transferts inter-régimes jouent, au total, dans un sens défavorable aux finances de l'Etat. Le tableau ci-après présente l'équilibre financier du régime de pensions civiles et militaires de l'Etat, en rappelant les prévisions des lois de finances initiales pour 1999 et pour 2000.

Les *dépenses de fonctionnement courant* diminuent de 2,2% et s'établissent à 100,2 milliards de francs. Cette diminution est, pour l'essentiel, imputable aux subventions de fonctionnement versées à divers établissements publics (- 3,4 milliards de francs à 53,2 milliards de francs, soit une diminution de 6%). Encore faut-il tenir compte d'un important changement de nomenclature budgétaire effectué dans la loi de finances initiale pour 1999 : la subvention de l'Etat au Commissariat à l'énergie atomique, auparavant inscrite sur la 6<sup>ème</sup> partie du titre III (chapitre 36-83 du budget de l'Industrie), a été transférée sur la 5<sup>ème</sup> partie du titre IV (chapitre 45-13 nouveau du même budget). Le montant de la subvention transférée s'élève à 2.959,5 millions de francs, minorant d'autant le montant des subventions retracées dans le tableau ci-après et altérant de ce fait le taux d'évolution de cet agrégat. Hors subventions, les dépenses de fonctionnement progressent de 2,5%, après 2,4% en 1998.

Les dépenses pour travaux d'entretien (- 60 millions de francs à 1,55 milliard de francs, soit - 3,7%) poursuivent leur lente érosion, après la forte chute enregistrée en 1997 (- 25%), témoignant ainsi que l'absence de régulation budgétaire en 1998 et 1999 n'a pas pour autant signifié la mise en œuvre d'une politique d'entretien plus dynamique au bénéfice de l'outil de travail des administrations de l'Etat.

---

(1) En l'absence de ventilation des dépenses exécutées par fonction économique, il est difficile d'expliquer l'évolution observée en 1999.



**L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU RÉGIME DE PENSIONS CIVILES ET  
MILITAIRES DE L'ÉTAT**

(en millions de francs)

	1997	1998	LFI 1999	Exécution 1999	LFI 2000
<b>I.- Besoin de financement</b>					
<b>A.- Charges de pension</b>					
• Pensions militaires .....	44.890,9	45.884,2	47.092,0	46.933,6	47.839,8
• Pensions civiles (y compris Aviation civile).....	119.196,1	124.931,9	132.157,6	131.360,7	138.974,4
– pensions civiles hors PTT.....	(97.213,8)	(102.068,8)	(108.096,6)	(107.577,8)	(114.055,4)
– pensions de La Poste.....	(13.626,5)	(14.183,4)	(14.822,0)	(14.795,0)	(15.350,0)
– pensions de France Télécom .....	(8.355,8)	(8.679,7)	(9.239,0)	(8.987,9)	(9.569,0)
<b>Sous-total Charges de pension .....</b>	<b>164.086,9</b>	<b>170.816,1</b>	<b>179.249,6</b>	<b>178.294,3</b>	<b>186.814,2</b>
<b>B.- Transferts inter-régimes</b>					
• Compensations vieillesse .....	18.529,0	19.265,0	20.395,0	20.781,5	18.599,0
<b>Total Besoin de financement.....</b>	<b>182.615,9</b>	<b>190.081,1</b>	<b>199.644,6</b>	<b>199.075,9</b>	<b>205.413,2</b>
<b>II.- Capacité de financement</b>					
<b>A.- Contributions salariales et patronales</b>					
• Retenues pour pensions civiles et militaires (part « agent ») (état A, ligne 501).....	25.088,4	26.666,8	27.199,0	26.910,4	27.950,0
• Contribution de La Poste aux charges de pensions (état A, ligne 508) <sup>(a)</sup> .....	13.542,0	14.381,6	14.822,0	14.663,4	15.350,0
• Contribution de France Télécom aux charges de pensions (état A, ligne 502) .....	8.696,2	8.575,7	8.914,0	8.830,2	8.903,0
– part salariale (lignes 502-01 et 02) <sup>(b)</sup> .....	(1.553,2)	(1.559,7)	(1.568,9)	(1.558,7)	(1.567,0)
– part patronale (ligne 502-12) <sup>(b)</sup> .....	(7.143,0)	(7.016,0)	(7.345,1)	(7.271,5)	(7.336,0)
• Contributions de divers organismes publics ou semi- publics (état A, ligne 509) <sup>(c)</sup> .....	4.574,1	4.983,2	4.974,0	4.374,0	5.026,0
<b>Sous-total Contributions salariales et patronales.....</b>	<b>51.900,7</b>	<b>54.607,3</b>	<b>55.909,0</b>	<b>54.777,9</b>	<b>57.229,0</b>
<b>B.- Transferts</b>					
• Versement de l'établissement public chargé de gérer la « soulte France Télécom » (état A, ligne 818) .....	1.000,0	1.100,0	1.210,0	1.210,0	1.331,0
<b>C.- Contribution de l'Etat</b>					
• Contribution du budget général (solde assurant l'équilibre).....	129.715,2	134.373,7	142.525,6	143.088,0	146.853,2
<b>Total Capacité de financement.....</b>	<b>182.615,9</b>	<b>190.081,1</b>	<b>199.644,6</b>	<b>199.075,9</b>	<b>205.413,2</b>

(a) Fonds de concours n° 20-2-6-768 jusqu'en 1998.

(b) Pour la LFI 2000, les parts salariale et patronale sont estimées par l'application de taux de retenue respectifs de 7,85% et 36,75% à une masse indiciaire évaluée à partir du montant porté à la ligne 502 du fascicule des voies et moyens annexé au PLF 2000.

(c) Fonds de concours n° 20-2-6-745 jusqu'en 1999.

**DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT (Titre III, parties 4 à 7)**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1996	1997	1998	1999	97/96	98/97	99/98
4. Matériel et fonctionnement .....	27.589,6	26.452,5	27.232,2	27.440,3	- 4,1	+ 2,9	+ 0,8
5. Travaux d'entretien.....	2.211,0	1.657,6	1.610,9	1.551,0	- 25,0	- 2,8	- 3,7
6. Subventions de fonctionnement .....	49.501,0	50.910,6	56.645,6	53.228,9	+ 2,8	+ 11,3	- 6,0
7. Dépenses diverses .....	16.758,3	16.609,4	16.954,1	17.965,5	- 0,9	+ 2,1	+ 6,0
<b>Dépenses de fonctionnement courant ....</b>	<b>96.059,9</b>	<b>95.630,1</b>	<b>102.442,8</b>	<b>100.185,6</b>	<b>- 0,4</b>	<b>+ 7,1</b>	<b>- 2,2</b>
<b>Dépenses de fonctionnement courant (hors subventions).....</b>	<b>46.558,9</b>	<b>44.719,5</b>	<b>45.797,2</b>	<b>46.956,7</b>	<b>- 4,0</b>	<b>+ 2,4</b>	<b>+ 2,5</b>

• **Les dépenses d'intervention du titre IV** représentent 511,3 milliards de francs en 1999, en augmentation de 6,3% par rapport à 1998. Après les vives progressions enregistrées en 1992 (+ 6,3%), en 1993 (+ 5,7%) et en 1994 (+ 5,2%), soit un glissement annuel moyen de 5,7%, les années 1994 à 1998 montrent un net ralentissement tendanciel puisque le glissement annuel moyen sur cette dernière période revient à 1,4%. En première approximation, l'exercice 1999 suggère une nouvelle rupture et un retour aux tendances antérieures.

Cependant, les dépenses du titre IV ont été influencées par des changements de structure importants dans le budget 1999 :

– le transfert du titre III vers le titre IV de la subvention de l'Etat au Commissariat à l'énergie atomique, évoqué ci-avant (4,9 milliards de francs) ;

– les transferts de charges des collectivités territoriales (8,45 milliards de francs) et de la sécurité sociale (4,2 milliards de francs).

De plus, l'évolution à la hausse du titre IV s'explique par la vive progression des dépenses afférentes au RMI (+22%) et des dépenses de formation professionnelle (+18%).

**DEPENSES D'INTERVENTION (Titre IV, parties 1 à 7)**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1996	1997	1998	1999	97/96	98/97	99/98
1. Interventions politiques et administratives.....	24.480,2	21.384,3	22.793,2	31.239,8	- 12,6	+ 6,6	+ 37,1
2. Action internationale.....	10.037,7	9.447,8	9.465,7	9.937,5	- 5,9	+ 0,2	+ 5,0
3. Action éducative et culturelle .....	86.822,2	87.246,5	91.023,8	99.242,0	+ 0,5	+ 4,3	+ 9,0
4. et 5. Action économique .....	175.475,8	179.596,3	172.891,9	175.820,5	+ 2,3	- 3,7	+ 1,7
6. et 7. Action sociale.....	182.222,7	187.563,2	184.779,2	195.039,0	+ 2,9	- 1,5	+ 5,6
<b>Dépenses d'intervention .....</b>	<b>479.038,6</b>	<b>485.238,2</b>	<b>480.953,8</b>	<b>511.278,8</b>	<b>+ 1,3</b>	<b>- 0,9</b>	<b>+ 6,3</b>

La « correction » à apporter au titre des effets de structure s'élève donc à 17,55 milliards de francs environ en exécution. Dans ces conditions, la progression « corrigée » des dépenses d'intervention par rapport à 1998 revient à 3,9%, taux plus significatif de leur dynamique intrinsèque entre les deux exercices considérés.

Comme le relève la Cour des comptes dans ses derniers rapports sur l'exécution des lois de finances, la nomenclature budgétaire se prête mal à l'analyse des dépenses du titre IV. C'est ainsi que, par exemple, sont imputées sur les chapitres de la partie 3 « Action éducative et culturelle » les dépenses relatives, d'une part, à la prise en charge par l'Etat de certaines charges afférentes à l'enseignement privé, d'autre part, au financement de la formation professionnelle. Ces dernières relèvent plutôt de la politique de l'emploi, dont les dépenses sont majoritairement inscrites sur les parties 4 et 5 du titre IV. Comme le fait traditionnellement la Cour des comptes, on peut rendre plus lisibles les interventions de l'Etat en les regroupant par grandes fonctions. Pour chaque grande fonction, on trouvera ci-après les principales dépenses réalisées en 1999.

– Les dépenses d'intervention relatives **à l'emploi et à la formation professionnelle** figurent dans leur totalité au budget de l'Emploi, celui-ci intégrant désormais les crédits relatifs notamment à la « ristourne dégressive », précédemment inscrits au budget des Charges communes. La dynamique propre à chaque dispositif de la politique de l'emploi se traduit par des évolutions différenciées parmi les principaux postes de dépenses :

– les dépenses au profit de la *formation professionnelle* progressent de 24,8 milliards de francs en 1998 à 26,5 milliards de francs en 1999 :

♦ un léger repli est observé pour les dépenses relatives au contrat d'apprentissage (– 300 millions de francs à 9,2 milliards de francs), portant

sur les exonérations de charges sociales, alors que le montant des primes reste stable à 4,8 milliards de francs ;

- ♦ le contrat de qualification pour les jeunes monte en puissance (2,9 milliards de francs après 1,8 milliard de francs en 1998), alors que le contrat de qualification pour les adultes connaît un démarrage budgétaire assez lent, 36 millions de francs seulement ayant été dépensés en 1999 ;

- ♦ les actions de formation à la charge de l'Etat (rémunération des stagiaires de l'AFPA, programme national de formation professionnelle, allocation de formation-reclassement, etc.) occasionnent une dépense de 6,3 milliards de francs (+ 500 millions de francs par rapport à 1998) ;

- ♦ la dotation de décentralisation a représenté 7,8 milliards de francs (+ 300 millions de francs), soit une augmentation de 3,6% par rapport à 1998 après avoir intégré aux dépenses de 1998 les charges relatives aux « actions décentralisées en faveur des jeunes », précédemment imputées sur un autre chapitre et regroupées avec la dotation de décentralisation en 1999 ;

– l'action en faveur des publics prioritaires est marquée par une forte augmentation des dépenses, qui passent de 36,1 milliards de francs en 1998 à 41,1 milliards de francs en 1999 :

- ♦ le facteur essentiel de ce dynamisme tient à la montée en charge des emplois-jeunes (8,1 milliards de francs au lieu de 2,9 milliards de francs en 1998), qui s'avère un élément majeur de la politique du Gouvernement en faveur des jeunes. Le succès de ce programme n'est certainement pas étranger au regain de confiance qui a irrigué la société française depuis l'entrée en fonction du Gouvernement de M. Lionel Jospin ;

- ♦ le basculement progressif des contrats emplois-solidarité vers les contrats emplois-consolidés se traduit par un basculement similaire des dépenses y afférentes. Celles-ci représentent respectivement 10,4 milliards de francs et 3 milliards de francs en 1998, puis 9,3 milliards de francs et 4,1 milliards de francs en 1999 ;

- ♦ le recentrage du dispositif des contrats initiative emploi (CIE) entraîne logiquement une forte diminution des dépenses observées au titre des primes à l'embauche (2,7 milliards de francs au lieu de 4,1 milliards de francs). Cependant, l'accroissement résiduel du « stock » de bénéficiaires provoque une hausse des dépenses observées au titre de l'exonération de cotisations sociales (5,8 milliards de francs au lieu de 4,3 milliards de francs) ;

- ♦ les actions en faveur des chômeurs de longue durée ont mobilisé 3,4 milliards de francs au lieu de 3,8 milliards de francs en 1998. Le Gouvernement engrange ainsi les bénéfices de l'amélioration – assurément trop lente encore – de la situation de l'emploi pour cette catégorie de personnes fragiles et exposées à l'exclusion ;

- ♦ les dépenses en faveur des travailleurs handicapés augmentent sensiblement et se situent, en 1999, à 5,6 milliards de francs, soit 300 millions de francs de plus qu'en 1998 ;

– la *promotion de l'emploi et des adaptations économiques* recouvre trois catégories d'interventions bien distinctes :

- ♦ l'aide à la réduction de la durée du travail a mobilisé 6,1 milliards de francs au lieu de 3,6 milliards de francs en 1998. L'augmentation des dépenses dues au titre de la loi du 11 juin 1996 (dite « loi Robien ») peut paraître surprenante, compte tenu de l'arrêt des flux entrants découlant de l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 1998 (dite « loi Aubry »). Elle s'explique en fait par la nécessité d'assurer le financement en année pleine 1999 des conventions conclues avant la clôture du dispositif « Robien ». Les dépenses relatives à la loi Robien se sont élevées à 4,2 milliards de francs en 1999 au lieu de 3,6 milliards de francs en 1998. Parallèlement, les dépenses enregistrées au titre de la loi Aubry se sont élevées à 1,9 milliard de francs ;

- ♦ les exonérations de charges sociales (autres que celles liées à un contrat de travail spécifique de la politique de l'emploi ou à la formation en alternance) se sont montées à 42,7 milliards de francs, soit une très sensible réduction par rapport à 1998, qui avait vu les dépenses atteindre 50,4 milliards de francs. Il convient de rappeler que l'exercice 1998 a connu un apurement exceptionnel de 4,7 milliards de francs au profit de l'ACOSS, au titre de la « ristourne dégressive », financé dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1998. Le coût de cette ristourne est passé de 46,5 milliards de francs en 1998 à 38,4 milliards de francs ;

- ♦ les actions diverses en faveur de l'emploi d'une part, l'accompagnement des restructurations d'autre part, ont enregistré des évolutions modestes entre 1998 et 1999. La dépense s'établit à 2,5 milliards de francs environ, dont 979 millions de francs pour les conventions de conversion ;

– le *financement par l'Etat de revenus de remplacement* a enregistré 3,3 milliards de francs d'économies, la dépense revenant de 24 milliards de francs en 1998 à 20,7 milliards de francs en 1999 :

- ♦ l'essentiel de ces économies a été observé sur les dépenses relative au financement du retrait d'activité : les préretraites du FNE sont revenues de 9,4 milliards de francs à 6,5 milliards de francs ; les préretraites progressives ne diminuent que légèrement (2,6 milliards de francs au lieu de 2,64 milliards de francs en 1998) ; les conventions sociales de la sidérurgie poursuivent leur érosion tendancielle (792,5 millions de francs au lieu de 1.235,6 millions de francs en 1998) ;

- ♦ la subvention de l'Etat au Fonds de solidarité s'accroît légèrement et passe de 10,2 milliards de francs à 10,6 milliards de francs ;

- ♦ les actions relatives au financement de divers régimes de retraite n'enregistrent qu'une dépense limitée à 196 millions de francs, au lieu de 553 millions de francs en 1998. La loi de finances initiale pour 1999 prévoyait pourtant, en application de la convention du 28 avril 1997 entre l'Etat et l'Association pour la structure financière (ASF), un versement de 715 millions de francs au profit de l'ASF, auquel auraient dû s'ajouter 177 millions de francs environ provenant du report sur l'exercice 1999 d'une tranche de versement qui aurait dû intervenir en 1998.

- **L'aide au logement** mobilise en 1999 près de 41,6 milliards de francs. Les aides à la personne sont imputées sur le budget du Logement (33,5 milliards de francs, +5,3%) au titre de l'aide personnalisée au logement (15,6 milliards de francs) et de l'allocation de logement social (17,9 milliards de francs). Les aides à la pierre sont imputées sur le budget des Charges communes (8,1 milliards de francs) et résultent, à hauteur de 7 milliards de francs, du versement des primes d'épargne-logement.

- **Les dépenses d'action sociale** concernent deux dispositifs majeurs :

- le revenu minimum d'insertion (31,9 milliards de francs en 1999 au lieu de 26,2 milliards de francs en 1998, soit une progression de 21,8%) couvre un million de foyers et 1,9 million de bénéficiaires. Il convient de rappeler que les crédits initiaux (26,4 milliards de francs) ont été majorés à deux reprises au cours de l'exercice :

- ♦ une première fois par le décret d'avance du 2 septembre 1999, qui a ouvert 3,5 milliards de francs afin de prendre en compte divers phénomènes influant sur la dépense, notamment l'octroi en décembre 1998 d'une allocation forfaitaire supplémentaire et la revalorisation de 3% des minima sociaux décidées par la même occasion par le Gouvernement, alors que la loi de finances initiale avait été calibrée sur une augmentation de 1,2% de ces minima ;

♦ une seconde fois de 2 milliards de francs, par voie d'amendement gouvernemental déposé au cours de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1999, afin d'inclure dans l'équilibre financier l'impact de la revalorisation du RMI décidée par le Gouvernement (décret du 14 décembre 1999);

– l'allocation pour adulte handicapé (24,8 milliards de francs en 1999 au lieu de 23,4 milliards de francs en 1998, soit + 5,9%), qui concernerait désormais plus de 650.000 personnes.

Par ailleurs, la prise en charge par l'Etat de l'allocation de parent isolé a généré 4,2 milliards de francs de dépenses, tandis que la majoration « exceptionnelle » de l'allocation de rentrée scolaire a coûté 6,97 milliards de francs, les crédits correspondants ayant été ouverts en loi de finances rectificative.

• **Les dépenses relatives à l'enseignement privé** s'élèvent à 38,6 milliards de francs, au lieu de 37,6 milliards de francs en 1998, soit une augmentation de 2,5%. Le rythme d'évolution de ces dépenses témoigne donc d'une sensible décélération par rapport aux taux constatés en 1995 (+ 4,8%) et 1996 (+ 4,4%). En 1997, ce poste de dépenses avait augmenté de 2,6% et de 3,1% en 1998. Il convient de remarquer que l'achèvement, en 1998, des accords Lang-Cloupet de 1993 entraîne une diminution mécanique de 300 millions de francs de la dépense en 1999, correspondant au montant de la tranche annuelle d'indemnité prévue par les accords.

• **Les subventions aux entreprises publiques** atteignent 32,97 milliards de francs. La majeure partie concerne la participation de l'Etat aux dépenses de transports collectifs en Ile-de-France (5,6 milliards de francs, montant quasi identique à celui enregistré en 1998), aux charges d'exploitation des transports régionaux de voyageurs (6,3 milliards de francs au lieu de 5,5 milliards de francs en 1998, 500 millions de francs de crédits supplémentaires ayant été, en particulier, ouverts en loi de finances rectificative), aux charges d'infrastructure ferroviaire et de désendettement de la SNCF (16,1 milliards de francs contre 16,3 milliards de francs en 1998). Les compensations pour tarifs sociaux se sont élevées à 1,9 milliard de francs, montant identique à celui de 1998.

Enfin, la subvention à Charbonnages de France a été portée à 3,1 milliards de francs au lieu de 2,9 milliards de francs en 1998. En sus des 2,9 milliards de francs ouverts en loi de finances initiale afin de couvrir les « charges spécifiques » de Charbonnages de France, 200 millions de francs ont été ouverts en loi de finances rectificative pour rembourser à l'entreprise la charge d'intérêt correspondant au volume d'emprunt qu'elle a dû

contracter du fait de l'insuffisance des dotations de l'Etat au regard des exigences communautaires <sup>(1)</sup>.

- Les interventions de l'Etat couvrent également de nombreux autres domaines, comme l'aide aux régimes spéciaux structurellement déficitaires (mines, SNCF, gens de mer, etc.) pour 19,7 milliards de francs environ, les pensions des anciens combattants (20,1 milliards de francs au lieu de 20,6 milliards de francs en 1998) ou les interventions en faveur de l'agriculture (28,6 milliards de francs).

### 3.- Les dépenses civiles en capital

En 1999, **les dépenses civiles en capital** ont été rétablies à leur niveau de 1997, soit 99,5 milliards de francs, alors que l'exercice 1998 avait enregistré une nouvelle diminution : 97,5 milliards de francs seulement. Depuis le « point haut » observé en 1993 (109,8 milliards de francs), 1999 est, avec 1996, le seul exercice ayant enregistré une augmentation des dépenses civiles en capital.

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1996	1997	1998	1999	97/96	98/97	99/98
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat .....	28.967,9	25.395,8	24.630,7	22.396,9	- 12,3	- 3,0	- 9,1
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	79.579,2	74.100,6	72.815,4	77.068,3	- 6,9	- 1,7	+ 5,8
Titre VII : Réparation des dommages de guerre.....	0,5	0,8	0,1	0,1	n.s.	n.s.	n.s.
<b>Dépenses civiles en capital.....</b>	<b>108.547,5</b>	<b>99.497,2</b>	<b>97.446,2</b>	<b>99.465,3</b>	<b>- 8,3</b>	<b>- 2,1</b>	<b>+ 2,1</b>

Une approche en glissement pluriannuel permet de faire abstraction du profil heurté observé entre 1996 et 1997. Il est alors possible de donner une appréciation plus pertinente sur moyenne période. En effet, alors que le glissement annuel moyen entre 1993 et 1995 atteint - 3,8%, le glissement annuel moyen entre 1995 et 1999 s'améliore à - 0,4%, ce qui suggère que l'essentiel du mouvement de compression des dépenses en capital a été effectué en 1994 et 1995.

- Les « **investissements réalisés par l'Etat** » (titre V) sont la composante des dépenses civiles en capital la plus affectée : ils diminuent de

(1) Ces 200 millions de francs, ouverts sur le chapitre 45-12 du budget de l'Industrie, sont distincts des 1.100 millions de francs ouverts, dans la même loi de finances rectificative, sur le chapitre 54-90 du budget des Charges communes, au titre d'une dotation en capital et évoqués ci-après.



2,2 milliards de francs, soit 9,1%. Le taux de consommation des crédits s'établit à 62,1%, au lieu de 68,8% en 1998. Une partie importante du décalage est constatée au chapitre 54-90 du budget des Charges communes, qui comptait 3,6 milliards de francs de crédits ouverts, mais n'a enregistré que 800 millions de francs de dépenses. L'essentiel de ces dépenses a été enregistré sur le chapitre 54-90 « Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte ». Ce chapitre a pour objet d'abonder le compte d'affectation spéciale n° 902-24 dans le cas où les recettes de cession d'actifs seraient insuffisantes pour couvrir les dotations en capital programmées. Aucun crédit ne figure en loi de finances initiale sur ce chapitre ; 1,1 milliard de francs a été voté en loi de finances rectificative et 2,5 milliards de francs de report de 1998 à 1999 ont été inscrits. La loi de finances initiale avait prévu une dépense de 2,5 milliards de francs, imputée sur le compte n° 902-24, pour contribuer à l'endiguement de la dette de Charbonnages de France et la réduire en deçà de 40 milliards de francs en 2005. En raison d'un accord pluriannuel conclu avec la Commission européenne à l'automne 1999, un montant limité à 800 millions de francs a finalement été versé sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24 afin de doter Charbonnages de France. Les 300 millions de francs encore disponibles du chapitre 54-90 ont été reportés sur 2000. S'agissant de crédits ouverts sur le budget général alors qu'il existe un compte spécial ayant vocation à effectuer les dotations en capital à destination des entreprises publiques, il est permis de s'interroger sur la justification réelle des ouvertures demandées – souvent d'ailleurs, en loi de finances rectificative.

En effet, soit la situation de l'entreprise est délicate et le versement d'une dotation est urgent alors même que les recettes du compte spécial ne sont pas suffisantes dans la période concernée ; il est alors difficile de comprendre pourquoi la dépense n'est pas effectuée au plus tôt après l'ouverture des crédits sur le budget des Charges communes. Soit le versement n'est pas urgent, et il est surprenant que l'on fasse appel à une dotation budgétaire alors qu'il serait possible, *a priori*, d'attendre l'encaissement d'une recette sur le compte spécial. D'autant que les années récentes ont plutôt montré une propension du compte spécial à encaisser des recettes plus importantes que les prévisions initiales.

L'analyse fonctionnelle des dépenses d'investissement de l'Etat montre une grande stabilité de celles-ci, au-delà des fluctuations importantes enregistrées sur le chapitre des dotations en capital porté par le budget des Charges communes et, plus marginalement, sur le chapitre 53-22 « Etudes et développement » du budget des Transports aériens.

**PRESENTATION FONCTIONNELLE DES DEPENSES DU TITRE V**

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999
Routes.....	12.648,6	12.464,0	11.190,5	10.629,5
Dotations en capital.....	3.718,0	2.240,0	2.701,6	800,0
Justice – Équipement.....	1.339,5	1.342,7	1.115,6	1.121,0
Culture - Patrimoine monumental.....	1.450,0	1.369,7	1.326,8	1.364,5
Intérieur – Équipement.....	1.472,6	1.081,7	1.291,9	1.420,4
Transports aériens - Études et développement.....	1.520,5	903,6	1.277,7	1.082,7
Enseignement supérieur – Investissements.....	1.483,1	1.079,5	802,0	641,7
Services financiers - Équipement des services.....	989,0	894,2	807,9	960,0
Autres Titre V.....	4.346,5	4.020,4	4.116,7	4.377,0
<i>Titre V hors dotations en capital.....</i>	<i>25.249,9</i>	<i>23.155,8</i>	<i>21.929,1</i>	<i>21.596,9</i>
<b>Total Titre V.....</b>	<b>28.967,9</b>	<b>25.395,8</b>	<b>24.630,7</b>	<b>22.396,9</b>

• Les « **subventions d'investissement accordées par l'Etat** » (titre VI) connaissent une très sensible augmentation, de 4,25 milliards de francs, soit + 5,8% par rapport à 1998. Pour autant, le taux de consommation des crédits diminue fortement et revient de 87,9% en 1998 à 75,1% en 1999.

Parmi les subventions accordées par l'Etat, il convient de noter le niveau particulièrement élevé de dépenses enregistrées sur le chapitre 64-93 « Équipement naval » du budget de l'Industrie, justifié notamment par le coût de la fermeture des Ateliers et Chantiers du Havre. Par ailleurs, la subvention d'investissement allouée au CEA (8,2 milliards de francs) a augmenté de 500 millions de francs par rapport à 1998. Les dépenses de « construction et amélioration de l'habitat » s'accroissent fortement, passant de 6 à 8,2 milliards de francs en 1999 ; il est vrai que les nombreux changements de structure pratiqués ces dernières années – notamment des transferts entre budget général et comptes d'affectation spéciale – réduisent notablement la pertinence de comparaisons annuelles portant sur le seul chapitre 65-48 du budget du Logement. Enfin, la budgétisation de taxes précédemment affectées à l'ADEME (évoquée auparavant) entraîne un surcroît « optique » de dépenses d'environ 800 millions de francs.

**4.- Les dépenses militaires**

**Les dépenses ordinaires des services militaires** s'établissent à 109,3 milliards de francs en 1999 (– 0,2%), dont 84,8 milliards de francs de dépenses de personnel (+ 1%) et 24,5 milliards de francs de dépenses de fonctionnement courant (– 4,2%). Cependant, le titre III du budget de la Défense ne couvre pas la totalité des dépenses relatives aux personnels

militaires : notamment, les pensions sont exécutées à partir du budget des Charges communes, après un transfert de crédits en début de gestion. La dernière ligne du tableau ci-après retrace l'évolution d'un agrégat « dépenses pour personnels militaires » incluant les dépenses du titre III du budget de la Défense et les dépenses imputées sur le budget des Charges communes, à savoir :

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

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

#### DEPENSES DE PERSONNEL DES SERVICES MILITAIRES

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1996	1997	1998	1999	97/96	98/97	99/98
1. Rémunérations d'activité .....	70.558,5	71.274,0	75.818,2	76.466,9	+ 1,0	+ 6,4	+ 0,9
2. Pensions et allocations (a).....	50.301,9	51.268,8	52.519,2	52.433,8	+ 1,9	+ 2,4	- 0,2
3. Charges sociales.....	7.148,6	7.708,3	8.114,1	8.343,0	+ 7,8	+ 5,3	+ 2,8
<b>Dépenses de personnel</b>							
• <b>Budget de la Défense (1 + 3).....</b>	<b>77.707,0</b>	<b>78.982,3</b>	<b>83.932,3</b>	<b>84.809,9</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>+ 6,3</b>	<b>+ 1,0</b>
• <b>Dépenses pour personnels militaires (1 + 2 + 3).....</b>	<b>128.009,0</b>	<b>130.251,1</b>	<b>136.451,4</b>	<b>137.243,8</b>	<b>+ 1,8</b>	<b>+ 4,8</b>	<b>+ 0,6</b>

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

L'effort du ministère de la défense pour résorber les reports de charges sur rémunérations et charges sociales a provoqué un gonflement de la dépense plus faible en 1999 qu'en 1998. Cette relative modération compense partiellement l'augmentation du coût des opérations extérieures, qui est passé de 1,9 milliard de francs à 3,3 milliards de francs entre 1998 et 1999.

Les dépenses de fonctionnement courant s'établissent à 24,5 milliards de francs et diminuent de 4,2% par rapport à 1998. Elles sont principalement constituées des dépenses de « matériel et fonctionnement des armes et services », qui atteignent 21,6 milliards de francs (- 5,1%).

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1996	1997	1998	1999	97/96	98/97	99/98
4. Matériel et fonctionnement des armes et services.....	26.809,0	24.465,8	22.758,8	21.603,2	- 8,7	- 7,0	- 5,1
5. Subventions de fonctionnement.....	1.028,5	1.001,6	1.204,0	1.063,2	- 2,6	+ 20,2	- 11,7
6. Dépenses diverses.....	1.910,2	1.810,1	1.650,5	1.868,8	- 5,2	- 8,8	+ 13,2
<b>Dépenses de fonctionnement courant ....</b>	<b>29.747,7</b>	<b>27.277,5</b>	<b>25.613,3</b>	<b>24.535,3</b>	<b>- 8,3</b>	<b>- 6,1</b>	<b>- 4,2</b>

Les dépenses militaires en capital sont stabilisées à 69 milliards de francs, une refonte complète de la nomenclature en 1999 rendant difficile toute comparaison entre les grands agrégats de dépenses en 1998 et 1999.

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1996	1997	1998	1999	97/96	98/97	99/98
<b>Titre V</b>							
1. Etudes, recherches et prototypes.....	21.025,3	19.746,4	16.085,2		- 6,1	- 18,5	n.s.
2. Investissements techniques et industriels.....	1.593,5	1.141,6	1.322,7		- 28,4	+ 15,9	n.s.
3. Fabrications.....	47.796,0	48.127,0	44.368,8		+ 0,7	- 7,8	n.s.
4. Infrastructure logistique, opérationnelle et de stationnement.....	6.798,6	6.046,3	6.001,0		- 11,1	- 0,7	n.s.
5. Espace, communication, dissuasion.....				14.043,9			n.s.
6. Études.....				2.816,5			n.s.
7. Équipements conventionnels des forces.....				28.520,1			n.s.
8. Infrastructures.....				6.882,8			n.s.
9. Soutien des forces et entretien des matériels.....				15.560,8			n.s.
<b>Sous-total Titre V.....</b>	<b>77.213,4</b>	<b>75.061,3</b>	<b>67.777,6</b>	<b>67.824,0</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 9,7</b>	<b>+ 0,1</b>
<b>Titre VI</b>							
1. Equipements culturel et social.....	158,6	256,6	405,5	514,0	+ 61,8	+ 58,0	+ 26,8
2. Equipements administratifs et divers.....	625,8	675,3	752,2	664,7	+ 7,9	+ 11,4	- 11,6
<b>Sous-total Titre VI.....</b>	<b>784,4</b>	<b>932,0</b>	<b>1.157,7</b>	<b>1.178,7</b>	<b>+ 18,8</b>	<b>+ 24,2</b>	<b>+ 1,8</b>
<b>Dépenses militaires en capital.....</b>	<b>77.997,9</b>	<b>75.993,3</b>	<b>68.935,3</b>	<b>69.002,6</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 9,3</b>	<b>+ 0,1</b>

### 5.- Des questions subsistent sur les pratiques d'« ajustement » des dépenses à la fin de l'exercice 1999

En 1997 et en 1998, la Cour des comptes avait relevé, dans le *Rapport sur l'exécution des lois de finances* desdits exercices, des « pratiques d'ajustement de fin d'exécution budgétaire ». En raison de résultats d'exécution meilleurs que ne permettaient de l'escompter les dernières prévisions rectifiées, le Gouvernement avait décidé, d'une part, comme on l'a vu ci-dessus, de reporter sur l'exercice suivant (1998, puis 1999) l'encaissement de certaines recettes, d'autre part, d'avancer sur l'exercice en voie d'achèvement la réalisation de certaines dépenses.

#### AJUSTEMENTS DE FIN D'EXERCICE EN 1997 ET 1998 (DEPENSES)

(en milliards de francs)

	Dépenses
<b>Exercice 1997</b>	
<i>Ajustement des dépenses</i>	
– subvention au Crédit foncier .....	+ 1,7
– mise en jeu de la garantie de l'Etat par Natexis .....	+ 3,0
– provisionnement du risque Asie au profit de la COFACE .....	+ 2,53
– dotation à Giat-Industries .....	+ 4,3
– versement à la Caisse française de développement .....	+ 1,0
<b>Total Ajustements des dépenses sur 1997 .....</b>	<b>+ 12,53</b>
<b>Exercice 1998</b>	
<i>Ajustement des dépenses</i>	
– acompte à la Sogepa pour l'achat d'actions Dassault-Aviation .....	+ 3,04
– dotations à Giat-Industries, à l'EPFR, à RFF et à Charbonnages de France .....	+ 17,0
– subvention au Crédit foncier .....	+ 1,5
– provisionnement du FASEP Garantie auprès de la Sofaris .....	+ 0,2
<b>Total Ajustement des dépenses sur 1998 .....</b>	<b>+ 21,74</b>

Source : Cour des comptes, *Rapports sur l'exécution des lois de finances 1997 et 1998*.

Il était normal que les conditions d'exécution, meilleures que prévu, du budget 1999 amènent à s'interroger sur le renouvellement de ce genre de pratiques, dont il convient de rappeler qu'elles ne sont pas formellement irrégulières, mais qu'elles occupent opportunément les espaces de liberté laissés par les règles budgétaires au pouvoir exécutif.

S'agissant des dépenses, selon les informations recueillies auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « l'Agence comptable centrale du Trésor a enregistré en janvier dernier plus de 2000 ordonnances relatives à la gestion 1999, correspondant à 15% du total de

*cette gestion et représentant, dans le champ du budget général et des comptes spéciaux du Trésor, un total de 68,4 milliards de francs* ». Ces flux ne sont pas anormaux, notamment au regard des 94 milliards de francs enregistrés en période complémentaire de l'exercice 1994 ou des 89,1 milliards de francs enregistrés en période complémentaire de l'exercice 1995. Encore doit-on observer que le processus de réduction graduelle du montant de ces opérations semble interrompu en 1998 et 1999, alors que la fin de la période complémentaire a été ramenée au 28 janvier 2000 pour ce dernier exercice (31 janvier 1999 pour l'exercice 1998).

#### OPERATIONS DE PERIODE COMPLEMENTAIRE

(en milliards de francs)

Exercice	Dépenses	Recettes	Solde
1994	94,0	5,7	- 88,2
1995	89,1	25,8	- 63,3
1996	62,0	9,6	- 52,4
1997	61,1	6,0	- 55,1
1998	72,9	0,3	- 72,6
1999	68,4	31,9	- 36,5

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

Certaines de ces opérations découlent directement des décisions du Parlement exprimées dans la loi de finances rectificative, dont la date de promulgation tardive, dans les tout derniers jours de décembre, nécessite une exécution en période complémentaire. Ainsi, ont été comptabilisés à ce titre l'apurement de certaines garanties agricoles (906 millions de francs), une dotation à Charbonnages de France (800 millions de francs)<sup>(1)</sup>, le remboursement à la CNAF de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (7 milliards de francs), un remboursement à l'ACOSS découlant de la hausse des minima sociaux (dont 2 milliards de francs pour le RMI), etc.

D'autres opérations sont, classiquement, comptabilisées en période complémentaire : bonifications d'intérêt, charges de gestion de la dette, mise en jeu de garanties, etc.

Sur ce dernier point, et indépendamment de quelques opérations portant sur de faibles montants, votre Rapporteur général a pu prendre connaissance auprès de l'ACCT de plusieurs ordonnances relatives à la mise en jeu de la garantie de l'Etat, payées le dernier jour de la période complémentaire :

---

(1) Il convient ici de noter que la loi de finances rectificative pour 1999 avait procédé à l'ouverture de 1.100 millions de francs de crédits, ce montant étant expliqué, selon le Gouvernement, par la nécessité de se conformer à diverses exigences européennes.

– 180 millions de francs ont été appelés au profit de la Sofranem, société dépendant du ministère de la Défense, au titre de deux appels en garantie fondés sur l'article 62-II de la loi de finances initiale pour 1979. Le risque réalisé portant effectivement sur l'exercice social 1999 de la Sofranem, il était légitime que la dépense correspondante fût assumée par l'Etat sur son exercice budgétaire 1999 ;

– 60 millions de francs ont été appelés au profit de la COFACE au titre de la garantie de change, la dépense étant relative au risque réalisé sous cette procédure en 1999 ;

– 230 millions de francs ont été appelés au profit de la COFACE au titre de la garantie « prospection », la dépense étant relative au risque réalisé sous cette procédure en 1999 ;

– 354 millions de francs ont également été appelés au profit de la COFACE au titre de la garantie « risque économique ». Dans les pièces justificatives associées à l'ordonnance, aucune information n'était donnée sur la période de risque couverte par cet appel en garantie. Il est donc vraisemblable que cette dernière opération relève de ce que la Cour des comptes a appelé un « provisionnement », visant à renforcer de façon préventive la trésorerie des procédures publiques.

Cette dernière opération révèle une efficacité administrative exceptionnelle. Consultant, auprès de l'Agence comptable centrale du Trésor, les pièces justificatives afférentes à cette dépense, votre Rapporteur général a constaté que la demande, présentée le 26 janvier 2000 par la COFACE, a été satisfaite dès le 28 janvier par le Trésor.

Le versement de 3 milliards de francs au profit de la Caisse centrale de réassurance est présenté plus en détail dans la fiche annexée ci-après.

Une synthèse des dépenses supérieures à 100 millions de francs réalisées en période complémentaire montre que le nombre et le volume des opérations concernées sont très similaires entre 1998 et 1999.

**DEPENSES SUPERIEURES A 100 MILLIONS DE FRANCS COMPTABILISEES  
PAR L'ACCT EN PERIODE COMPLEMENTAIRE**

*(en millions de francs)*

Section budgétaire	PC 1999		PC 1998	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Agriculture et pêche.....	5	1.846,1	2	665,9
Intérieur et décentralisation.....	1 <sup>(a)</sup>	1.331,7	3	1.570,4
Charges communes.....	22	17.012,5	22	20.494,7
Transports terrestres.....	2	800,0	1	300,0
Santé et solidarité.....	1	1.930,0	1	900,0
Emploi.....	4	2.296,3	0	0,0
Défense.....	8	1.464,5	7	1.091,5
<b>Total Budget général.....</b>	<b>43</b>	<b>26.681,2</b>	<b>36</b>	<b>25.022,6</b>
CST 902-24.....	4	10.050,0	6	20.315,1
CST 903-07.....	2	525,8	2	348,5
CST 903-17.....	2	339,7	1	1.043,0
CST 906-04.....	1	109,1	1	150,8
CST 906-05.....	5	6.442,1	2	361,0
CST 902-22.....	1	120,0	0	0,0
CST 902-26.....	1	649,0	0	0,0
<b>Total Comptes spéciaux.....</b>	<b>16</b>	<b>18.235,7</b>	<b>12</b>	<b>22.218,4</b>

(a) Une seule opération est recensée sur cette ligne, car il s'agit du versement, à partir du budget de l'Intérieur, de la compensation en faveur des départements liée à l'anticipation au 15 septembre 1999 de la réduction de la taxe additionnelle départementale sur les mutations d'immeubles à titre onéreux. Le versement de cette compensation a, naturellement, donné lieu à l'établissement d'une ordonnance par département, soit 100 au total.

*Source : Agence comptable centrale du Trésor.*

Votre Rapporteur général s'est interrogé sur la forte augmentation, par rapport à la période complémentaire de 1998, des opérations imputées sur le compte spécial du Trésor n° 906-05.

Les dépenses imputées sur ce compte en période complémentaire se sont élevées à 6.442 millions de francs en 1999, au lieu de 361 millions de francs en période complémentaire 1998. Il a été indiqué à votre Rapporteur général qu'il s'agit du solde des mouvements avec le FMI, étant précisé que les résultats d'exécution du budget de l'Etat et le projet de loi de règlement sont toujours présentés hors incidence des opérations avec le FMI.

On observera qu'en dehors de ce compte, le total des dépenses des comptes spéciaux du Trésor en période complémentaire 1999 s'établit en forte diminution par rapport à la période correspondante de l'exercice précédent : 11,8 milliards de francs, au lieu de 21,8 milliards de francs en 1998.



Par ailleurs, l'attention de la Cour des comptes et de votre Rapporteur général a été attirée, en 1998 comme en 1999, sur l'irrégularité du profil mensuel des remboursements de TVA : le mois de décembre a enregistré respectivement 19,3 milliards de francs et 21,4 milliards de francs en 1998 puis 1999, alors que la moyenne mensuelle de la dépense s'établissait, respectivement pour chaque exercice, à 14,1 milliards de francs et 14,4 milliards de francs.

L'ACCT n'enregistrant directement que les remboursements éventuels afférents aux dépenses assurées par elle, l'essentiel des remboursements de TVA est effectué au niveau de chaque trésorier-payeur général.

Cependant, l'ACCT a fourni à votre Rapporteur général, à sa demande, la liste des vingt plus importants remboursements de TVA effectués sur l'exercice 1999. Le tableau suivant, qui présente les dix plus importantes opérations, montre que l'accélération des dépenses en décembre 1999 ne provient pas de « gros » versements bien individualisés, mais d'une accumulation de « petits » versements. Sans trancher définitivement la question d'une accélération « volontariste » de la dépense en fin d'exercice, l'interprétation du tableau ci-après coupe court aux hypothèses véhiculées, çà et là, sur le versement en décembre de quelques « gros chèques » de remboursements de TVA à des entreprises sélectionnées, visant à limiter artificiellement la progression des recettes fiscales nettes.

#### LES DIX PLUS IMPORTANTS REMBOURSEMENTS DE TVA EN 1999

(en millions de francs)

Date	Montant
18 février	2.068,0
15 décembre	2.018,2
5 mars	1.206,3
25 janvier	810,0
15 juillet	696,1
9 avril	632,4
21 septembre	623,5
6 août	442,9
6 décembre	436,6
23 juillet	404,6

Pour autant, afin que l'information soit complète et transparente, votre Rapporteur général tient à retracer ici un élément d'explication fourni par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Celui-ci, après avoir présenté des éléments techniques pouvant justifier un pic de dépenses en décembre, évoque « *l'effort particulier consenti au cours du dernier trimestre par les services de la direction générale des impôts et de la*

*direction générale de la comptabilité publique pour permettre le rattachement de la dépense de remboursement à la même année budgétaire que celle de la demande (ce qui explique, corrélativement, en plus des explications fournies [au paragraphe précédent], la faiblesse relative des mandatements de janvier). Le ressaut de décembre 1999 s'explique sans doute aussi, en plus de la reprise des investissements et des créations d'entreprises, par la peur du « bog » de l'an 2000, qui a conduit à accélérer les traitements informatiques de ces mandatements ».*

De son côté, la Cour des comptes considère que l'examen des opérations enregistrées à l'agence comptable centrale du Trésor entre décembre 1999 et avril 2000 a fait apparaître que les reports et ajustements de fin d'exercice 1999 ont porté, en ce qui concerne les recettes non fiscales, sur un montant de l'ordre de 18 milliards de francs. Votre Rapporteur général a interrogé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget sur les opérations de fin d'exercice et notamment sur les recettes non fiscales. On trouvera en annexe du présent rapport la question (n° 4) du Rapporteur général et la réponse des ministres.

Outre les versements différés de la Caisse des dépôts et consignations (7 milliards de francs) de la CADES (5 milliards de francs) et de la COFACE (3 milliards de francs) analysés précédemment par votre Rapporteur général, la Cour signale les opérations suivantes :

– d'autres recettes non encaissées, mais correspondant à des droits, nés au cours de l'exercice 1999, ainsi qu'à des produits expressément prévus en lois de finances pour 1999, mais délibérément laissés « en réserve » auprès de certains organismes publics : 2,5 milliards de francs restant à verser au titre de la rémunération pour 1999 de la garantie accordée par l'Etat aux caisses d'épargne, dont le montant a été fixé pour 1999 par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 99-336 du 3 mai 1999 ; 450 millions de francs de trésorerie disponible au sein de l'EPRD (structure de défaillance du Comptoir des entrepreneurs), dont le report sur l'exercice 2000 a été arbitré en fin de gestion ;

– pour un montant global de 802 millions de francs, des produits encaissés avant le 31 décembre 1999, qui ont été maintenus, sur instruction ministérielle donnée dans les derniers jours de la période complémentaire, sur des comptes d'imputation provisoire en fin de gestion 1999, en attente de leur imputation définitive sur 2000. Y figurent notamment : 544 millions de francs, au titre du remboursement en intérêt et capital de certains prêts aux Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ; 85 millions de francs au titre d'un dividende versé par la SEITA ; 172,9 millions de francs de primes de garanties versées à la France par le Brésil ;

– pour un montant de 1.170 millions de francs, des recettes encaissées en période complémentaire, se rattachant à l'exercice 1999, mais imputées sur la gestion 2000. On peut notamment citer : 767,2 millions de francs au titre du remboursement en intérêt et en capital de certains prêts aux Etats étrangers, dont 662,9 millions de francs sur instruction ministérielle ; 63,2 millions de francs au titre de dividendes ou de rémunérations de diverses dotations en capital relatives à l'année 1999 ; 339,8 millions de francs au titre des reversements de fonds sur années antérieures, sur instruction ministérielle dérogeant aux procédures courantes d'enregistrement de ces produits.

## 6.- Les prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes s'élèvent à 267,7 milliards de francs (254,4 milliards de francs en 1998) dont 176,6 milliards de francs opérés au profit des collectivités locales et 91,1 milliards de francs au profit des Communautés européennes.

L'évolution des prélèvements sur les recettes de l'Etat montre une augmentation de 5,2%, qui recouvre :

– une augmentation de 8,5% des prélèvements opérés au profit des collectivités locales, en raison principalement du prélèvement institué en 1999 au titre de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle (12,9 milliards de francs) ;

– une quasi-stagnation des prélèvements opérés au profit des Communautés européennes (– 0,5%) qui concerne l'ensemble des composantes de ces prélèvements.



## II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

L'examen du projet de loi de règlement permet au Parlement de constater et de mesurer de manière définitive l'écart entre les autorisations qu'il a données en loi de finances et la réalité de l'exécution budgétaire qui en a découlé. Cet écart est le produit d'une série de décisions du Gouvernement qui modifient ces autorisations. Le Parlement est pleinement dans son rôle en vérifiant l'opportunité et la validité juridique de ces décisions.

Outre le fait que l'autorisation de dépenser, donnée par le Parlement, ne constitue pas une obligation et que certains chapitres sont dotés de crédits évaluatifs qu'il est loisible au pouvoir exécutif de dépasser en respectant certaines règles du droit budgétaire, le pouvoir exécutif dispose de moyens qui lui permettent, en cours d'exercice, de modifier le montant des crédits disponibles et leur imputation. L'ordonnance du 2 janvier 1959, qui reste aujourd'hui la référence de notre droit budgétaire, donne au pouvoir exécutif la faculté d'ajuster les crédits résultant des autorisations votées par le Parlement, afin de pouvoir faire face aux aléas de la gestion quotidienne des finances publiques. Dans la proposition de loi organique n° 2540 qu'il a déposée le 11 juillet dernier, votre Rapporteur général propose que le Parlement soit mieux informé, et, dans certains cas, associé, aux modifications apportées à la loi de finances initiale, lorsque les facilités offertes à l'exécutif relèvent, non pas de la gestion au titre de la conduite de la politique de la Nation (article 20 de la Constitution), mais représentent des exceptions au pouvoir législatif de déterminer les ressources et les charges de l'Etat (article 47 de la Constitution).

Par ailleurs, l'exercice 1999, a vu la mise en place d'une nouvelle forme de régulation budgétaire, celle des « contrats de gestion », qui reposent sur trois types de mesures de la part des ministères qui y ont souscrit : l'écêtement des reports 1998 sur 1999, la mise en réserve de crédits budgétaires plutôt que leur gel, la prévision de reports de crédits sur l'exercice 2000 équivalents aux reports de 1998 sur 1999.

En 1999, la loi de finances rectificative du 30 décembre 1999 a majoré de 47,5 milliards de francs le montant brut des crédits ouverts au budget général en loi de finances initiale.

Les modifications réglementaires apportées en cours de gestion, correspondant aux reports de l'exercice précédent, au décret d'avance, aux arrêtés d'annulation et au rattachement des crédits des fonds de concours, ont représenté un solde de 81,9 milliards de francs de crédits bruts. Ces

modifications réglementaires sont en diminution par rapport à l'exercice précédent où elles s'élevaient à 108,6 milliards de francs.

On trouvera dans le tableau ci-après, le détail de l'ensemble des mouvements ayant affecté les crédits en 1999, y compris les opérations visant à modifier la répartition initiale. Ces dernières opérations ont eu pour effet de déplacer 200,05 milliards de francs entre les ministères ou à l'intérieur d'un même ministère, ce qui est considérable. Ce montant est d'ailleurs en légère augmentation par rapport à 1998 (194,5 milliards de francs).

**CREDITS, DEPENSES ET AJUSTEMENTS DEMANDES POUR 1999**

*(en millions de francs)*

Désignation	Budget général (montants bruts)	Pour mémoire : budget général (montants nets)	Budgets annexes	COMPTES SPECIAUX DU TRESOR			Ensemble
				d'affectation spéciale	d'avances	de prêts	
<b>I.- CRÉDITS</b>							
A.- Crédits votés							
Loi de finances initiale .....	1.993	1.686	105.641	46.706	374.500,00	5.409,00	2.525
Loi de finances rectificative <sup>(1)</sup> .....	47.532	31.357	3,00	271,47		500,00	48.306
<b>Total des crédits votés .....</b>	<b>2.040</b>	<b>1.717</b>	<b>105.644</b>	<b>46.977</b>	<b>374.500,00</b>	<b>5.909,00</b>	<b>2.573</b>
B.- Modifications réglementaires							
1) du montant des crédits							
Reports de l'exercice précédent....	63.688	63.688	1.150	10.014		5.152,00	80.004
Décrets d'avance .....	7.891	7.891		0,00			7.891
Arrêtés d'annulation .....	- 34.551	- 34.551	- 3,00	- 264,89			- 34.819
Fonds de concours rattachés .....	44.942	44.942	1,01	0,00			44.943
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles.....	0,00	0,00	208,02	872,84			1.080
<b>Soldes .....</b>	<b>81.970</b>	<b>81.970</b>	<b>1.356</b>	<b>10.622</b>	<b>0,00</b>	<b>5.152,00</b>	<b>99.101</b>
2) de la répartition des crédits							
Virements ouvertures.....	3.904	3.306	4,82	49,00			3.958
Virements annulations .....	- 3.904	- 3.306	- 4,82	- 49,00			- 3.958
Transferts ouvertures .....	186.355	186.336		4,39			186.360
Transferts annulations .....	- 186.355	- 186.336		- 4,39			- 186.360
Répartitions ouvertures.....	9.793	9.793		0,00			9.793
Répartitions annulations.....	- 9.793	- 9.793		0,00			- 9.793
<b>Soldes .....</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Total net des crédits ouverts .....</b>	<b>2.122</b>	<b>1.799</b>	<b>107.000</b>	<b>57.599</b>	<b>374.500,00</b>	<b>11.061,00</b>	<b>2.672</b>
<b>II.- DÉPENSES</b>							
A.- Dépenses constatées .....	2.069	1.796	110.253	61.401	439.156,48	6.470,82	2.686
B.- Rétablissements de crédits.....	- 13.610	- 13.610	- 3.051	0,00			- 16.661
<b>Dépenses nettes .....</b>	<b>2.055</b>	<b>1.782</b>	<b>107.202</b>	<b>61.401</b>	<b>439.156,48</b>	<b>6.470,82</b>	<b>2.670</b>
<b>III.- AJUSTEMENTS (loi de règlement)</b>							
A.- Reports à l'exercice suivant .....	- 73.104	- 73.104	- 1.427	- 10.902		- 4.589,49	- 90.024
B.- Régularisations							
Crédits complémentaires demandés.	16.364	16.364	2.863	14.840	66.721,46	0,00	100.790
Crédits inutilisés à annuler.....	- 10.096	- 10.096	- 1.234	- 136,45	- 2.064,99	- 0,70	- 13.532
<b>Soldes (I + III = II) .....</b>	<b>2.055</b>	<b>1.782</b>	<b>107.202</b>	<b>61.401</b>	<b>439.156,48</b>	<b>6.470,82</b>	<b>2.670</b>

(1) Articles 4, 5 et 6 de la loi de finances rectificative

Au total, la gestion des autorisations budgétaires par l'exécutif, sans rompre avec certaines irrégularités détaillées dans la suite du présent rapport, a correspondu aux nécessités de la gestion quotidienne du budget, que l'autorisation budgétaire ne peut pas toujours anticiper. Votre Rapporteur général déplore toutefois l'ouverture trop tardive des crédits supplémentaires adoptés en loi de finances rectificative dont l'objectif était manifestement de venir abonder le budget 2000 par le mécanisme des reports.

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

### 1.- Caractéristiques générales

La loi de finances initiale pour 1999 a ouvert des montants de crédits de 1.993,23 milliards de francs au budget général, de 105,64 milliards de francs aux budgets annexes et de 426,6 milliards de francs aux comptes spéciaux du Trésor. Les crédits initialement votés s'élevaient donc, au total, à 2.525,5 milliards de francs, soit une progression de 4,34% par rapport à l'exercice précédent (2.420 milliards de francs).

La loi de finances rectificative du 30 décembre 1999 a majoré ces dotations de 47,53 milliards de francs pour le budget général, 3 millions de francs pour les budgets annexes et 771,47 millions de francs pour les comptes spéciaux du Trésor, soit une majoration d'ensemble de 48,3 milliards de francs.

Le total brut des crédits votés pour 1999 s'élève donc à 2.573,8 milliards de francs.

Le solde des modifications opérées par voie réglementaire en cours de gestion, sur l'ensemble des crédits du budget de l'Etat, s'élève à 99,1 milliards de francs, chiffre inférieur à ceux constatés les années précédentes : 119,3 milliards de francs en 1998, 117,9 milliards de francs en 1997. Le solde des crédits ouverts et annulés par voie réglementaire, y compris les rétablissements de crédits (en application de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959), représente 4,58% des crédits initiaux, contre 5,57% lors de l'exercice précédent.

La comparaison, depuis 1982, des modifications apportées en cours d'exercice aux crédits bruts du budget de l'Etat, est retracée dans le tableau ci-après.



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

Année	Modifications opérées par voie législative <sup>(a)</sup>		Solde des modifications opérées par voie réglementaire <sup>(b)</sup>			Total des modifications	
	En milliards de francs	En % des crédits initiaux	En milliards de francs	En % des crédits initiaux	En % des crédits votés	En milliards de francs	En % des crédits initiaux
1982	+ 30,30 <sup>(d)</sup>	2,65	+ 54,74	4,79	4,66	+ 85,04	7,44
1983	+ 22,31	1,73	+ 48,65	3,79	3,72	+ 70,96	5,52
1984	+ 48,05	3,45	+ 67,96	4,88	4,72	+ 116,01	8,33
1985	+ 28,10	1,86	+ 95,29	6,31	6,20	+ 123,39	8,17
1986	+ 61,99 <sup>(d)</sup>	3,91	+ 88,49	5,58	5,38	+ 150,48	9,49
1987	+ 31,30	1,91	+ 132,25	8,07	7,92	+ 163,55	9,98
1988	+ 52,57	3,09	+ 104,98	6,17	5,98	+ 157,55	9,26
1989	+ 46,79	2,65	+ 108,84	6,17	6,01	+ 155,63	8,82
1990	+ 53,36	2,81	+ 125,43	6,60	6,42	+ 178,79	9,41
1991	+ 33,62	1,84	+ 119,56	6,55	6,43	+ 153,18	8,39
1992	+ 56,76	2,97	+ 124,45	6,51	6,32	+ 181,21	9,48
1993	+ 141,30 <sup>(d)</sup>	7,01	+ 80,18	3,98	3,72	+ 221,48	11,00
1994	+ 46,32	2,19	+ 125,53	5,96	5,83	+ 171,85	8,15
1995	+126,95 <sup>(d)</sup>	5,84	+ 84,63	3,89	3,68	+ 211,58	9,73
1996	+ 47,86	2,09	+ 130,84	5,72	5,60	+ 178,70	7,81
1997	+64,44	2,75	+134,24	5,72	5,57	+198,68	8,47
1998	+ 77,78	3,21	+ 134,77	5,57	5,39	+ 212,37	8,78
1999	+48,30	1,91	+115,76	4,58	4,50	+164,06	6,50

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

(b) Y compris les rétablissements de crédits en application de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (16,66 milliards de francs en 1999) et les annulations associées aux lois de finances rectificatives.

(c) 4 lois de finances rectificatives.

(d) 2 lois de finances rectificatives.

Si l'on considère le seul budget général, hors remboursements et dégrèvements (montants nets), le montant total des crédits votés a augmenté de 5,2% de 1998 à 1999, contre 2,2% de 1997 à 1998, et le total des crédits disponibles a été majoré 3,3% de 1998 à 1999, contre 2,2% de 1997 à 1998. Enfin les dépenses nettes ont été majorées de 7,3%, contre 1,1% l'année précédente.

Toutefois, les modifications réglementaires du montant des crédits ont été plutôt modérées, puisque le solde des modifications opérées par cette voie, en 1999, représente 4,58% des crédits initiaux contre 5,57% en 1998 et 5,72% en 1997, traduisant, par rapport aux exercices précédents, la volonté de ne pas trop s'éloigner des engagements initiaux.

Le tableau ci-après retrace, depuis 1994, l'évolution des crédits depuis la loi de finances initiale jusqu'aux dépenses, compte tenu des modifications apportées aux crédits par la voie réglementaire (y compris les rétablissements de crédits).

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

*(en millions de francs)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	<b>Ecart 1999/1998 (en %)</b>
<b>Crédits votés :</b>							
Loi de finances initiale.....	1.453.467	1.487.554	1.558.189	1.581.998	1.600.482	1.686.563	+ 5,4
Loi(s) de finances rectificative(s).....	44.547	78.695	27.885	16.736	33.106	31.358	- 5,3
<b>Total des crédits votés (A).....</b>	<b>1.498.014</b>	<b>1.566.249</b>	<b>1.586.074</b>	<b>1.598.734</b>	<b>1.633.588</b>	<b>1.717.921</b>	<b>+ 5,2</b>
<b>Modifications réglementaires du montant des crédits (solde) :</b>							
Hors rétablissements de crédits (B).....	113.731	80.611	115.399	105.255	108.581	81.970	- 24,5
Avec rétablissements de crédits	127.766	95.754	129.155	119.122	121.277	95.580	- 21,2
<i>Majoration totale des crédits par voie réglementaire (B/A en %)</i> .....	+ 7,6	+ 5,1	+ 7,3	+ 6,6	+ 6,6	+4,77	-
<b>Total des crédits disponibles (A + B).....</b>	<b>1.611.745</b>	<b>1.646.860</b>	<b>1.701.473</b>	<b>1.703.989</b>	<b>1.742.169</b>	<b>1.799.891</b>	<b>+ 3,3</b>
<b>Dépenses nettes.....</b>	<b>1.552.549</b>	<b>1.596.536</b>	<b>1.641.801</b>	<b>1.651.674</b>	<b>1.674.253</b>	<b>1.796.511</b>	<b>+ 7,3</b>

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

Les **crédits reportés de l'exercice précédent** se sont élevés à 63,7 milliards de francs au budget général (54,5 milliards de francs en 1998) et 1,1 milliard de francs aux budgets annexes (0,9 milliard de francs en 1998). Les arrêtés de report sur 1999 ont été plus rapides que l'année précédente : le dernier arrêté de report sur 1999 a été signé le 11 juin 1999, alors qu'il l'avait été le 28 juillet en 1998. Ces deux tendances se prolongent en 2000 : en effet, l'accroissement du total des reports, provisoirement interrompu en 1998, se poursuivra en raison notamment des modalités de la régulation appliquée en 1999. Les reports sur 2000 sont de 73,1 milliards de francs au budget général et les derniers arrêtés ont été signés en avril 2000.

Le **décret d'avance**, n° 99-753 du 2 septembre 1999, a ouvert 7,9 milliards de francs de crédits (6 milliards de francs en 1998). Ces crédits supplémentaires étaient destinés à financer, notamment, sur le budget de la Défense, les opérations extérieures et intérieures au Kosovo et en Bosnie et, sur le budget de l'Emploi, l'ajustement des crédits relatifs au revenu minimum d'insertion. Cette ouverture a été entièrement compensée par des annulations de crédits prises par l'arrêté du 2 septembre 1999. Comme depuis de nombreuses années, il est légitime de s'interroger sur le caractère d'urgence et d'imprévisibilité de certaines dépenses et de constater que ces ouvertures de crédits ne répondent pas toujours, à la lettre, aux critères définis par l'article 11-2 de l'ordonnance de 1959.

Le montant des **annulations de crédits** a atteint 34,6 milliards de francs. Après 21,1 milliards de francs en 1998, les annulations rejoignent le niveau constaté en 1997 (33,6 milliards de francs). Les principales composantes de la variation sont les annulations au titre I (10,7 milliards de francs après 0,9 milliard de francs en 1998 et 10,4 milliards de francs en 1997) et la hausse des annulations de crédits pour dépenses militaires en capital (9,5 milliards de francs, après 7,3 milliards de francs en 1998 et 5 milliards de francs en 1997). Votre rapporteur général s'interroge sur certaines annulations qui seront détaillées plus avant dans le rapport, pour lesquelles il n'est pas établi que les dotations ne correspondaient pas à des besoins réels.

Le total, net des annulations, des **crédits rattachés par voie de fonds de concours** en 1999 a été de 44,9 milliards de francs. L'écart important avec les années antérieures (69,2 milliards de francs en 1998) s'explique par le fait qu'il a été mis fin à un certain nombre de rattachements notamment à ceux concernant les « crédits d'articles », ainsi qu'aux versements de La Poste pour les pensions de ses agents, qui sont désormais intégrés au budget général.

Le montant des **rétablissements de crédits** (qui annulent une dépense indûment effectuée et rétablissent un crédit de même montant), pour le budget général, est de 13,6 milliards de francs ; il est supérieur au volume de 1998 (12,7 milliards de francs) et comparable à celui de l'année 1997. Les rétablissements représentent en moyenne 0,5% des dépenses ordonnancées ; ils ont concerné principalement le budget de la Défense (9,9 milliards de francs).

Les **modifications** opérées en cours de gestion dans la répartition des crédits (**répartition, transferts et virements**) se sont élevées à 200 milliards de francs, continuant la progression observée depuis 1995 (155,3 milliards de francs). Comme les années précédentes, les modifications affectent plus de 10% des crédits initiaux.

Le total net des crédits ouverts en 1999 a atteint 2.672,9 milliards de francs (+2,1% par rapport au budget précédent). Après prise en compte des rétablissements de crédits, le total des crédits utilisables au budget de l'Etat en 1999 s'est élevé à 2.689,6 milliards de francs, contre 2.633,35 milliards de francs en 1998. L'augmentation des crédits disponibles entre 1998 et 1999 (+2,14%), est plus faible que celle des crédits initiaux (+4,33%), en raison, notamment de la progression des annulations de crédits et de la diminution des rattachements des fonds de concours.

Les remboursements et dégrèvements, évalués à 306,7 milliards de francs en loi de finances initiale, ont progressé de 23 milliards de francs en cours d'exercice, pour atteindre 329,13 milliards de francs en exécution. Ils ont beaucoup moins progressé (+7,3%) qu'au cours de l'exercice 1998 (+19,3%)

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

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

(en milliards de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Évolution 1999/1998 en %
<b>Crédits votés :</b>									
Loi de finances initiale.....	1.912	2.013	2.106	2.174	2.288	2.346,28	2.420,62	2.525	+ 4,33
Loi(s) de finances rectificative(s)	56,76	141,26	46,32	126,95	47,86	64,44	77,78	48,30	- 37,90
<b>A.- Total des crédits votés.....</b>	<b>1.968</b>	<b>2.154</b>	<b>2.153</b>	<b>2.301</b>	<b>2.335</b>	<b>2.410,73</b>	<b>2.498,41</b>	<b>2.573</b>	<b>+ 3,02</b>
<b>Modifications apportées au montant des crédits votés :</b>									
Reports de la gestion précédente .	56,39	53,22	61,07	54,68	67,75	69,80	64,32	80,00	+ 24,38
Décrets d'avances .....	14,78	5,00	7,24	0,60	17,73	12,84	6,04	7,89	+ 30,63
Arrêtés d'annulations.....	- 23,5	- 65,46	- 29,21	- 54,11	- 46,00	- 36,77	- 21,19	- 34,81	+ 64,28
Fonds de concours rattachés .....	59,85	64,07	63,38	65,27	73,31	68,53	69,18	44,94	- 35,04
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles.....	1,01	5,47	7,06	0,88 <sup>(b)</sup>	1,08	3,49	0,99	1,08	+ 9,9
<b>Solde.....</b>	<b>108,53</b>	<b>62,3</b>	<b>109,54</b>	<b>67,33</b>	<b>113,88</b>	<b>117,89</b>	<b>119,33</b>	<b>99,10</b>	<b>- 16,95</b>
Rétablissement de crédits .....	17,97	17,87	16,75	17,30	16,96	16,35	15,44	16,66	+ 7,90
<b>B.- Majoration totale du montant des crédits votés .....</b>	<b>125,45</b>	<b>80,18</b>	<b>126,29</b>	<b>84,63</b>	<b>130,84</b>	<b>134,24</b>	<b>134,77</b>	<b>115,76</b>	<b>- 14,11</b>
<b>C.- Total des crédits disponibles <sup>(a)</sup></b>	<b>2.095</b>	<b>2.234</b>	<b>2.279</b>	<b>2.386</b>	<b>2.466</b>	<b>2.544,97</b>	<b>2.633,18</b>	<b>2.68</b>	<b>+ 2,14</b>

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

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

Le tableau suivant retrace, pour sa part, en pourcentage, toutes les modalités de variation des crédits initiaux bruts, par voie réglementaire. Les annulations de crédits sont exprimées en valeur absolue pour aboutir au total des *masses déplacées*.

**BUDGET DE L'ETAT : MASSES DÉPLACÉES PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE <sup>(a)</sup>**

(en % des crédits initiaux bruts)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>A.- Majorations brutes des crédits :</b>											
Reports de la gestion précédente .....	2,9	3,28	3,31	2,95	2,64	2,89	2,51	2,96	2,97	2,66	3,17
Décrets d'avances .....	0,4	0,2	0,0	0,77	0,24	0,34	0,03	0,77	0,55	0,25	0,31
Fonds de concours rattachés .....	2,4	2,52	3,13	3,13	3,25	3,0	3,0	3,20	2,92	2,86	1,78
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles .....	0,18	0,15	0,0	0,05	0,27	0,33	0,04 <sup>(b)</sup>	0,05	0,15	0,04	0,04
Rétablissements de crédits .....	0,88	1,23	1,05	0,94	0,88	0,79	0,80	0,74	0,70	0,64	0,66
<b>Total</b> .....	<b>6,78</b>	<b>7,38</b>	<b>7,59</b>	<b>7,85</b>	<b>7,23</b>	<b>7,35</b>	<b>6,38</b>	<b>7,73</b>	<b>7,29</b>	<b>6,49</b>	<b>5,96</b>
<b>B.- Annulations de crédits</b> .....	<b>0,61</b>	<b>0,77</b>	<b>1,05</b>	<b>1,23</b>	<b>3,25</b>	<b>1,38</b>	<b>2,49</b>	<b>2,01</b>	<b>1,57</b>	<b>0,87</b>	<b>1,38</b>
<b>C.- Variation totale du montant des crédits en cours d'année (A + B)</b> .....	<b>7,39</b>	<b>8,15</b>	<b>8,64</b>	<b>9,08</b>	<b>10,48</b>	<b>8,73</b>	<b>8,87</b>	<b>9,74</b>	<b>8,86</b>	<b>7,32</b>	<b>7,34</b>

(a) Y compris rétablissements de crédits.

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

Il apparaît que les reports de la gestion précédente sont en nette hausse par rapport à la moyenne des sept exercices précédents et se rapprochent du niveau de 1992. Le montant des décrets d'avance est équivalent à ceux des années précédentes, les rattachements par fonds de concours sont les plus faibles depuis dix ans et les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles conservent leur faible niveau de 1998, tout comme les rétablissements de crédits. Enfin, les annulations de crédits sont en augmentation et reviennent à leur niveau de 1994. Au total, la masse des crédits déplacés par voie réglementaire représente 7,34% des crédits initiaux, ce qui consolide la baisse amorcée en 1998.

**2.- Les reports de crédits de l'exercice précédent ont augmenté**

Pour le budget général, le montant des **crédits reportés de l'exercice 1998 sur l'exercice 1999** s'élève à 63,68 milliards de francs, dont 57,13 milliards de francs pour les services civils et 6,55 milliards de francs pour les dépenses militaires. Pour les budgets annexes, les reports atteignent 1,15 milliard de francs.

La ventilation des reports au budget général, par type de crédits, est retracée ci-après, pour les exercices 1995 à 1999 ;

**REPORTS AU BUDGET GÉNÉRAL  
PAR TYPE DE CRÉDITS 1995-1999**

*(en millions de francs)*

	<b>94/95</b>	<b>95/96</b>	<b>96/97</b>	<b>97/98</b>	<b>98/99</b>
Dépenses en capital .....	34 863	36 580	38 599	38 100	40 846
Crédits inscrits à l'état H .....	8 534	12 578	12 549	11 049	15 648
Fonds de concours .....	3 021	3 941	4 024	3 272	4 257
Dépenses engagées .....	1 536	2 269	2 250	2 095	2 937
<b>Total budget général.....</b>	<b>47 954</b>	<b>55 368</b>	<b>57 422</b>	<b>54 516</b>	<b>63 688</b>

*Source : Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999*

Les reports sur le budget général de 1999 sont en hausse de 16,8% par rapport à l'année précédente. Cette évolution tient, d'une part, au caractère systématique de certains reports effectués dans le cadre de la nouvelle procédure de régulation, et, d'autre part, à l'extension des possibilités de reports en matière de crédits de fonctionnement.

La hausse des reports porte principalement sur les crédits inscrits à l'état H pouvant donner lieu à report, (augmentation de 4,7 milliards de francs, soit 43,2%) ainsi que sur les dépenses en capital (augmentations de 2,57 milliards de francs, soit 6,8%). Les reports le plus élevés ont été constatés aux budgets de l'Intérieur et la décentralisation, de la Culture et de la communication, des Charges communes et des Anciens combattants.

Les reports pour les budgets annexes se sont élevés à 1,15 milliard de francs et ceux des comptes spéciaux du Trésor à 15,16 milliards de francs. Les comptes d'affectation spéciale et les comptes de prêt sont, comme très souvent, les plus concernés par les reports de l'exercice précédent et vers l'exercice suivant.

Les reports programmés **de l'exercice 1999 vers l'exercice 2000**, s'élèvent, pour leur part, à 90 milliards de francs pour le budget de l'Etat et à 73,1 milliards de francs pour le budget général. L'augmentation des reports d'un exercice sur l'autre se prolonge donc puisque les reports à l'exercice 2000 représentent 3,5% des crédits votés pour 1999, soit une part non négligeable des autorisations parlementaires.

La balance des reports de crédits reste négative, bien qu'en légère diminution par rapport à l'exercice précédent (– 10 milliards de francs au lieu de – 15 milliards de francs). La balance des reports de crédits en 1999 représente ainsi 0,39% des crédits autorisés par le Parlement.

L'ampleur et la persistance des reports tendent à démontrer que les crédits concernés devraient être gérés dans un cadre pluriannuel au moyen d'autorisations de programmes non révisables.

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

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A.- Reports de la gestion précédente.....	51.2	62.387	60.442	56.390	53.229	61.074	54.682	67.755	69.802	64.319	80.004
B.- Reports à la gestion suivante.....	62.3	60.442	56.390	53.230	61.074	54.681	67.755	69.802	64.319	80.004	90.024
<b>C.- Balance des reports (A – B).....</b>	<b>– 11.1</b>	<b>+ 1.945</b>	<b>+ 4.052</b>	<b>+ 3.160</b>	<b>– 7.845</b>	<b>+ 6.393</b>	<b>– 13.073</b>	<b>– 2.047</b>	<b>+ 5.483</b>	<b>– 15.685</b>	<b>– 10.020</b>

### 3.- Les rattachements de fonds de concours et recettes assimilées connaissent une diminution liée à de nécessaires remises en ordre

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

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

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

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

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

Pour la première fois depuis plusieurs années, ces « fonds de concours par assimilation » ne constituent plus la part principale des produits auxquels s'applique la procédure des rattachements de fonds de concours.

Le montant des crédits rattachés en 1999 au budget général par voie de fonds de concours (net d'annulations) sur le fondement de l'article 19 de l'ordonnance de 1959 a atteint 44.942,5 millions de francs, en nette réduction par apport au 69.176,3 millions de francs de 1998. Cette somme représente 2,25% des crédits initiaux. Les fonds de concours rattachés aux budgets annexes se sont limités à 1,01 million de francs sur celui de la Légion d'honneur.

Avant prise en compte des 87,7 millions de francs d'annulations (dont 35,1 millions de francs en janvier 2000 au titre de l'exercice 1999 et 52,5 millions de francs au titre des années antérieures), les rattachements bruts au budget général s'élevaient, en 1999, à 45 milliards de francs.

L'écart important entre les rattachements au budget général de 1998 et 1999 s'explique par la fin de pratiques qui avaient alimenté les critiques du Parlement et de la Cour des comptes. Le remboursement par La Poste des charges de pension de ses agents (14,38 milliards de francs en 1998), qui était rattaché jusqu'à l'an dernier au budget des Charges communes par la voie d'un fonds de concours est désormais traité en recette non fiscale. Suivant la même logique, au budget des Services communs et finances, les crédits dits « de l'article 5 » (de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948) assis sur les redressements fiscaux (4,4 milliards de francs en 1998) ne sont plus retracés dans les fonds de concours, de même que les crédits « de l'article 6 » (de la loi n° 48-1034 du 31 juillet 1949) provenant d'une partie des frais d'assiette et de perception de taxes locales (6,3 milliards de francs en 1998)

On rappellera que les fonds de concours ne font pas l'objet d'une évaluation dans la loi de finances initiale. Le Gouvernement dépose seulement une annexe au projet de loi de finances : le « jaune » intitulé « Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours », qui récapitule, au moment de son dépôt, sur trois années (n-1, n et n + 1), les résultats et les estimations des rattachements effectués à ce titre.

Rapporté aux crédits votés et aux dépenses, le montant des fonds de concours rattachés ne représente plus que 2,2%, niveau très inférieur à ceux constatés depuis 1990.



**PART DES FONDS DE CONCOURS ET ASSIMILÉS ET DES CRÉDITS D'ARTICLES DANS  
LES CRÉDITS ET LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Montant (en milliards de francs)	46,9	57,1	59,85	64,07	63,38	65,27	73,3	68,5 <sup>(a)</sup>	69,2	44,9
Part dans les crédits bruts votés (en pourcentage)	3,25	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6	4	3,74	3,68	2,2
Part dans les dépenses (en pourcentage)	3,2	3,7	3,6	3,7	3,6	3,6	3,8	3,6	3,5	2,2

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

Les neuf sections budgétaires qui reçoivent les plus forts rattachements sont inchangées, même si l'ordre relatif est modifié sensiblement, surtout s'agissant des charges communes et des services communs et finances.

**VENTILATION DES RATTACHEMENTS PAR BUDGET  
(APRES ANNULATION)**

*(en millions de francs)*

Budgets	Montant des fonds de concours	% du montant total des rattachements		
	1999	1997	1998	1999
Agriculture et pêche.....	9.702,70	11,77%	16,19%	21,59%
Emploi.....	8.705,35	11,53%	12,37%	19,3%
Intérieur et décentralisation....	5.889,44	11,66%	5,52%	13,10%
Routes.....	4.900,23	9,44%	7,11%	10,90%
Charges communes.....	4.523,35	26,45%	28,03%	10,06%
Défense.....	4.406,64	5,77%	6,04%	9,81%
Services communs et finances	2.503,85	16,20%	17,66%	5,57%
Services communs (équip. transp. logt).....	967,6	1,52%	1,37%	2,15%
Industrie.....	719,58	2,15%	2,29%	1,60%

*Source : Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999.*

Au budget de l'Agriculture et de la pêche, les fonds de concours rattachés se montent à 9,70 milliards de francs, en diminution de 13,5% par rapport à 1998 (11,2 milliards de francs), mais à un niveau encore sensiblement supérieur à ceux de 1997 (8,06 milliards de francs) et 1996 (8,43 milliards de francs). Cette baisse est la résultante de deux mouvements de sens contraire : une augmentation des rattachements concernant le

titre VI (3,17 milliards de francs, en hausse de 36,2%) et une réduction des montants rattachés au titre IV (6,37 milliards de francs, en baisse de 27%).

95% de l'ensemble des ressources concernent les fonds de concours du FEOGA – Garantie (4,81 milliards de francs), rattachés, pour l'essentiel, au chapitre 44-45 « Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes », et du FEOGA – Orientation (4,3 milliards de francs) intéressant principalement la participation communautaire au cofinancement des programmes et initiatives correspondant aux objectifs 1, 2 et 5B des fonds structurels communautaires et des plans sectoriels relevant de l'objectif 5A (2,89 milliards de francs rattachés au chapitre 61-83 « Cofinancement de l'Union européenne au titre des objectifs 1.5A et 5B et au titre de l'instrument financier d'orientation de la pêche »), aux dépenses d'aides et de primes relatives à la modernisation des exploitations agricoles sous la forme de prêts bonifiés (592,5 millions de francs rattachés au chapitre 44-42 « Prêts à l'agriculture – charges de bonification »), au financement des aides à l'installation des agriculteurs (364,15 millions de francs rattachés au chapitre 44-41 « Amélioration des structures agricoles »), enfin aux dépenses d'aide en faveur des zones agricoles défavorisées (602,4 millions de francs rattachés au chapitre 44-80 « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural »). La baisse des recettes rattachées à ces trois derniers chapitres (– 2,33 milliards de francs) représente la quasi-totalité de la réduction affectant en 1999 les rattachements du titre IV.

#### PRINCIPALES VARIATIONS DES AIDES DU FEOGA ENTRE 1997 ET 1999

(en milliards de francs)

Numéro du fonds		1997	1998	1999
03.14.219	Aides FEOGA à la modernisation des exploitations .....	0,67	1,46	0,60
03.14.224	Aides FEOGA aux zones agricoles défavorisées .....	0,58	1,70	0,60
03.14.225	Aides FEOGA aux vaches allaitantes.....	4,23	4,60	4,65
03.14.660	Aides FEOGA à l'installation de nouveaux agriculteurs.	0,28	0,74	0,36
03.14.785	Aides FEOGA, FEDER, FSE (objectifs 1,2,5A,5B) .....	1,99	2,29	3,13
	<b>Total</b> .....	<b>7,75</b>	<b>10,79</b>	<b>9,34</b>

Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999.

Au budget de l'Emploi, les fonds de concours rattachés se sont élevés à 8,74 milliards de francs, soit 6% des crédits ouverts en loi de finances initiale, contre 8,55 milliards de francs et 7,6% des dotations initiales en 1998 ; 36,4 millions de francs de crédits de fonds de concours concernant des remboursements de trop versé aux entreprises ayant été annulés sur le chapitre 47-79 « Promotion de l'emploi et adaptation

économique » par arrêté du 20 août 1999, les crédits nets rattachés s'élèvent à 8,70 milliards de francs. L'essentiel des rattachements est concentré sur les chapitres 43-72 « Intervention FSE » (4,9 milliards de francs) et 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques » (2,15 milliards de francs), soit 24,6% de l'ensemble. Enfin, les contributions du Fonds social européen continuent leur tendance à progresser en volume : elles représentent 6,12 milliards de francs en 1999, soit 70,1% du total, en augmentation de 6% par rapport à l'exercice précédent. Leur rattachement s'opère principalement, à près de 80%, sur le chapitre 48-72 pour le cofinancement tant des programmes portant sur les différents objectifs et programmes d'initiative communautaire (4,86 milliards de francs) que du programme LEONARDO, relatif à la formation professionnelle (37,2 millions de francs).

Au budget de l'Intérieur, le montant des fonds de concours rattachés en 1999, soit 5,89 milliards de francs, est en hausse de 54,2% par rapport à 1998 (3,81 milliards de francs). Cette augmentation s'explique essentiellement par l'accroissement, dans une proportion comparable (+54%), des rattachements de crédits communautaires sur le chapitre 67-58 « Participation des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement » (5,47 milliards de francs en 1999, soit 92% de l'ensemble des rattachements), la dernière année du programme (1994-1999) bénéficiant d'un renforcement des participations communautaires. Les rattachements de crédits des fonds de concours autres que d'origine communautaire s'élèvent à 415,9 millions de francs, en hausse de 56,3% par rapport à 1998.

Au budget des Routes, les rattachements de fonds de concours se sont élevés en 1999 à 4,9 milliards de francs, soit un montant équivalent à celui de 1998. Les rattachements sont presque exclusivement concentrés sur le chapitre 53-43 « voirie nationale-investissement ».

Au budget des Charges communes, les crédits rattachés se montent à 4,52 milliards de francs en diminution de 76,7% par rapport à 1998 (19,38 milliards de francs). Cette baisse s'explique par la rebudgétisation déjà évoquée des contributions aux charges de pensions de La Poste.

Au budget de la Défense, le montant des fonds de concours rattachés atteint 4,43 milliards de francs en hausse de 6% par rapport à 1998 (4,18 milliards de francs). Cette progression est due, notamment, à la forte augmentation des rattachements au titre des programmes de coopération internationale, ces rattachements ayant, par ailleurs été particulièrement tardifs, certains datant du mois de janvier 2000.

Au budget des Services communs et finances les crédits rattachés sont en diminution de 79,5% par rapport à 1998, (2,5 milliards de francs au lieu de 12,2 milliards de francs). Cette évolution s'explique également par la budgétisation en 1999, des crédits dits « d'article », conformément aux engagements pris par le Gouvernement.

En sens inverse, la modification en 1999 du périmètre du budget des Services communs et finances par intégration de la majeure partie des crédits de personnel et de fonctionnement en provenance des anciennes sections petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat et industrie a conduit à lui rattacher dix-huit fonds, jusqu'ici rattachés à la section budgétaire de l'industrie, pour un total de crédits rattachés de 893 millions de francs (contre 813 millions de francs en 1998), soit une progression de 9,8%. Cette dernière est essentiellement imputable au fonds « des redevances encaissées à l'occasion des expertises ou vérifications techniques effectuées ou organisées avec la participation des ingénieurs ou agents du service des mines » qui passe de 450,9 à 540,6 millions de francs.

Il en résulte qu'au budget de l'Industrie, les rattachements se montent à 719,5 millions de francs, en baisse de 54,7% par rapport à 1998 (1,58 milliard de francs).

Au budget des Affaires étrangères, les recettes perçues par voie de fonds de concours s'élèvent à 247 millions de francs en 1999, en progression sensible (21%) par rapport à 1998 (204,4 millions de francs). L'évolution est due, pour l'essentiel à l'intégration du ministère de la coopération dans le nouveau département. A lui seul, le fonds de concours 01-04-071 « recettes effectuées par l'hôpital de Dakar », issu de la coopération, représente un rattachement de 51,3 millions de francs, soit près de 21% du montant total des rattachements.

Pour tous les autres budgets, les rattachements par voie de fonds de concours sont tous inférieurs à un milliard de francs.

Le tableau qui suit distingue, par budget, la catégorie des fonds de concours « par nature » de celle des fonds de concours « par assimilation ».

En 1999, les fonds de concours par nature sont majoritaires, avec 64,5% des rattachements, alors que depuis plusieurs années, on constatait une prépondérance des fonds de concours par assimilation. Cette inversion résulte de l'intégration au budget général des crédits dits « d'article » et du remboursement par La Poste des charges de pension de ses agents.

**RATTACHEMENT DE FONDS DE CONCOURS PAR NATURE  
ET PAR ASSIMILATION EN 1999  
(AVANT ANNULATION AU TITRE DES EXERCICES ANTERIEURS)**

*(en millions de francs)*

Budgets	Fonds de concours par nature	Fonds de concours par assimilation
<b>Affaires étrangères</b> .....	62,97	183,94
<b>Agriculture et pêche</b> .....	9.616,56	86,14
<b>Aménagement du territoire et environnement :</b>		
<i>I – Aménagement du territoire</i> .....	9,24	0,00
<i>II – Environnement</i> .....	291,77	27,63
<b>Anciens combattants</b> .....	54,59	29,1
<b>Culture et communication</b> .....	63,59	439,31
<b>Economie, finances et industrie :</b>		
<i>I – Charges communes</i> .....	149,40	4.373,95
<i>II – Services communs et finances</i> .....	45,33	2.460,21
<i>III – Industrie</i> .....	23,50	696,08
<i>IV – PME, commerce et artisanat</i> .....	19,32	0,00
<b>Education nationale, recherche et technologie :</b>		
<i>I – Enseignement scolaire</i> .....	81,34	51,81
<i>II – Enseignement supérieur</i> .....	208,26	21,71
<b>Emploi solidarité :</b>		
<i>I – Emploi</i> .....	6.783,31	1.958,51
<i>II – Santé et solidarité</i> .....	178,86	97,75
<i>III – Ville</i> .....	97,70	0,00
<b>Equipement, transports et logement :</b>		
<i>I – Services communs</i> .....	84,01	883,86
<i>II – Logement</i> .....	0,00	4,26
<i>III – Transports :</i>		
1. Transports terrestre .....	1,70	0,79
2. Routes .....	4.880,13	22,47
3. Sécurité routière .....	56,95	1,17
<i>IV – Mer</i> .....	394,91	85,74
<b>Intérieur et décentralisation</b> .....	5.735,40	158,84
<b>Jeunesse et sports</b> .....	27,57	0,29
<b>Justice</b> .....	36,64	7,30
<b>Outre-mer</b> .....	81,46	3,55
<b>Services du Premier ministre :</b>		
<i>I – Services généraux</i> .....	0,08	9,68
<i>IV – Plan</i> .....	0,00	0,68
<b>Défense</b> .....	146,22	4.260,41
<b>Total</b> .....	29.129,83	15.865,18
<b>En %</b> .....	64,7%	35,3%

*Source : Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999.*

Contrairement aux années précédentes, les rattachements relatifs aux moyens des services (titre III), ne constitue plus la part la plus importante des rattachements de fonds de concours. Cette catégorie de rattachement, qui représentait 53% du montant total des crédits rattachés en 1998, ne représente plus que 26,53%, la part dominante revenant, en 1999, aux interventions publiques (34,31% du montant total). Les fonds rattachés au titre VI (subventions d'investissement) ont par ailleurs fait un bond de 46,4% par rapport à l'exercice précédent. Ces variations dans le rattachement selon la destination des fonds traduit une évolution dans l'évolution des fonds. Les fonds d'origine communautaire représentent désormais plus de la moitié du total des produits des fonds. Les fonds européens dépassent en 1999 23 milliards de francs, dont 9 milliards de francs proviennent du FEOGA, 6,6 milliards de francs du fonds social européen (FSE) et plus de 6 milliards de francs du Fonds européen de développement régional (FEDER) (en hausse de 57,7%).

Le tableau ci-après retrace cette évolution :

#### VENTILATION DES RATTACHEMENTS PAR TITRE

(En millions de francs)

Désignation	1995	1996	1997	1998	1999	Variation 99/98	Part dans le total en 1999
Moyens des services (Titre III)	39.955,3	41.990,0	34.450,5	36.657,5	11.924,83	- 67,5%	26,53%
Interventions publiques (Titre IV)	12.582,1	13.695,9	14.048,1	17.641,6	15.418,49	- 12,6%	34,31%
Investissements exécutés par l'Etat (Titre V)	9.484,4	10.449,4	10.075,8	8.835,1	8.754,35	- 0,9%	19,48%
Subventions d'investissement (Titre VI)	3.252,4	7.169,7	9.951,1	6.042,1	8.844,78	46,4%	19,68%
<b>Totaux</b>	<b>65.274,2</b>	<b>73.305,5</b>	<b>68.525,5</b>	<b>69.176,3</b>	<b>44.942,5</b>	<b>- 35,0%</b>	<b>100%</b>

Cette réorientation du fonctionnement des fonds de concours mériterait d'être accompagnée, comme le suggère la Cour des comptes, d'un « toilettage » administratif consistant à supprimer tous les fonds inactifs ainsi que ceux qui recueillent moins d'un milliard de francs de produit. Sur les 615 fonds de concours existant en 1999 (ce nombre était de 601 en 1998), la Cour des comptes considère que 319 sont inutiles ou trop modestes et qu'ils pourraient être abrogés. Le budget de l'Etat y gagnerait

incontestablement en lisibilité et le Parlement serait mieux à même de contrôler l'usage de ces fonds.

Il est également intéressant de comparer sur plusieurs années, la répartition des rattachements par catégorie de fonds :

**CLASSIFICATION DES RATTACHEMENTS DE FONDS DE CONCOURS  
(AVANT ANNULATIONS)  
1995-1999**

*(en % du montant total des fonds de concours)*

<b>Catégories</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
1. Contributions à la réalisation d'investissements	10,4	10,6	11,2	8,7	13,5
2. Contrôles et services rendus .....	11,5	10,7	11,5	13,0	6,5
3. Produits des ventes des administrations.....	0,9	0,8	0,7	0,7	1,5
4. Contributions des organismes internationaux ou participations étrangères.....	21,6	26,3	31,9	32,0	52,1
5. Virements internes .....	0,7	0,6	0,7	0,7	1,1
6. Autres participations.....	48,6	51,6	37,9	38,4	25,4

*Source : Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'exercice 1999*

Le tableau ci-après présente un bilan d'ensemble du rattachement des fonds de concours.

**BUDGET GENERAL :  
FONDS DE CONCOURS RATTACHES AUX NEUF PRINCIPAUX BUDGETS BENEFICIAIRES**

	Montant (en millions de francs)			Évolution annuelle (en %)			Part dans le total des fonds de concours <sup>(a)</sup> (en %)			Part dans les crédits du fascicule (en %)		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
	<b>Total net des crédits en 1999 (en millions de francs)</b>	<b>18.125,6</b>	<b>19.389,83</b>	<b>4.523,35</b>	<b>-29,5</b>	<b>+ 6,97</b>	<b>- 76,67</b>	<b>28,2</b>	<b>28,03</b>	<b>10,06</b>	<b>2,8</b>	<b>2,22</b>
Charges communes : 841.787,24	11.098,84	12.220	2.503,85	- 1,27	+ 10,10	- 79,51	10,66	17,66	5,57	15,0	23,39	4,27
Services communs et finances : 58.637,4	7.921,3	8.574,86	8.705,35	17,77	8,25	+ 1,52	12,31	12,39	19,37	7,69	7,34	0,05
Emploi : 166.814,78	8.067,6	11.222,76	9.702,7	- 4,35	+ 39,11	- 13,54	12,54	16,22	21,59	22,9	25,29	20,68
Agriculture et pêche : 46.921,54	6.466,8	4.932,45	4.900,23	+ 1,55	- 23,72	- 0,65	10,05	7,13	10,9	88,15	35,95	36,52
Routes : 13.416,33	3.956,1	4.191,57	4.406,64	- 11,19	+ 5,95	+ 5,13	6,15	6,05	9,81	1,62	2,25	2,34
Défense : 188.150,57	7.987,1	3.834,9	5.889,44	+ 42,34	- 51,98	+ 53,57	12,42	5,54	13,10	10,5	5,02	5,88
Intérieur et décentralisation : 100.130,52	1.470	1.587	719,58	+ 5,45	+ 7,96	- 54,66	2,28	2,29	1,6	10,39	5,47	2,67
Industrie : 26. 962,77	1.038,3	950,19	967,6	- 15,3	- 8,48	+ 1,83	1,61	1,37	2,15	4,58	4,34	4,61
Services communs (équipement. Transport et logement) : 20.984,26	<b>66.131,64</b>	<b>66.903,56</b>	<b>42.318,74</b>	<b>- 6,76</b>	<b>+ 1,17</b>	<b>- 36,75</b>	<b>96,23</b>	<b>96,71</b>	<b>94,16</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total des neuf fascicules</b>												

(a) Montant total des fonds de concours en 1999 : 44.942,46 millions de francs



#### 4.- Les rétablissements de crédits ne marquent pas d'évolution notable

Les rétablissements de crédits constituent la seconde procédure d'affectation de recettes admise au sein du budget général ou d'un budget annexe, après les fonds de concours. Avec 16,66 milliards de francs en 1999 au budget de l'Etat, ils sont en progression de 1,26 milliard de francs par rapport à 1998, mais ne représentent qu'un peu moins du tiers du produit des fonds de concours (44,9 milliards de francs).

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

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

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

La signification des rétablissements de crédits est donc relativement mineure du point de vue de l'autorisation budgétaire, puisqu'ils résultent de mouvements comptables internes, principalement entre les comptes de commerce et le budget général, au titre de charges de personnel.

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

Abstraction faite de ces changements, le volume des crédits « rétablis » est, depuis plusieurs années, soumis à une lente érosion qui n'est pas contredite par le léger rebond de l'exercice 1999.

Le montant des crédits rétablis au budget général en 1999 en application de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est de 13,61 milliards de francs, chiffre supérieur à celui de 1998 (12,69 milliards de francs) et très proche de celui de 1997 (13,58 milliards de francs). Les opérations du budget de la Défense représentent 72,6% du total des rétablissements. Les six autres sections budgétaires qui connaissent les plus fort volumes de rétablissements de crédits sont, dans l'ordre d'importance décroissante, les Services communs du ministère de l'équipement (11,3% de l'ensemble), l'Agriculture et la pêche (4,9%), les Charges communes

(3,8%), les Routes (2,5%), l'Intérieur et la décentralisation (1,5%) et les Services communs et finances (1,2%).

Si, pour l'ensemble des budgets, les rétablissements de crédits représentent 0,5% des dépenses ordonnancées – proportion plus faible qu'en 1998 (0,6%) et en 1997 (0,7%) –, ce pourcentage atteint 5,4% au budget des Services communs du ministère de l'équipement, 4,8% au budget de la Défense, 2,8% à celui des Routes et 1,5% à celui de l'Agriculture et de la pêche.

Les rétablissements de crédits au budget de la Défense se montent à 9,9 milliards de francs, chiffre sensiblement supérieur à celui de l'exercice 1998 (9,2 milliards de francs). La progression constatée est due, pour les trois quarts, à l'accroissement des rétablissements de crédits sur les titres V et VI, qui passent de 573,2 millions de francs en 1998 à 1.079,9 millions de francs en 1999 (+88,4%), et, dans une moindre mesure, au léger accroissement des rétablissements de crédits sur le titre III (8,8 milliards de francs en 1999 contre 8,6 milliards de francs en 1998).

#### ÉVOLUTION DES RÉTABLISSMENTS DE CRÉDITS AU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>I.- Budget général</b>						
<i>A.- Budgets civils</i>						
1. Dépenses ordinaires .....	2.93	2.95	3.29	3.74	3.42	3.67
2. Dépenses en capital .....	73,4	74,1	62,0	157,2	78,6	57,71
<i>B.- Budgets militaires</i>						
1. Dépenses ordinaires .....	9.01	9.78	8.67	8.84	8.62	8.79
2. Dépenses en capital .....	2.00	3.33	1.72	1.12	573,2	1.07
<b>TOTAL .....</b>	<b>14.03</b>	<b>15.14</b>	<b>13.75</b>	<b>13.86</b>	<b>12.69</b>	<b>13.61</b>
<b>II.-Budgets annexes .....</b>	<b>2.71</b>	<b>2.15</b>	<b>3.20</b>	<b>2.48</b>	<b>2.74</b>	<b>3.05</b>
<b>TOTAL DU BUDGET DE L'ÉTAT</b>	<b>16.75</b>	<b>17.30</b>	<b>16.96</b>	<b>16.34</b>	<b>15.44</b>	<b>16.66</b>

S'agissant des budget annexes, les rétablissements de crédits se sont élevés en 1999 à 3 milliards de francs contre 2,7 milliards de francs en 1998.

**RÉTABLISSEMENT DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES EN 1999**

(en millions de francs)

	Dépenses constatées	Rétablissements de crédits	Dépenses nettes
Aviation civile.....	9.122,91	144,38	8.978,52
Journaux officiels.....	1.273,95	36,34	1.237,61
Légion d'honneur.....	121,27	0,17	121,09
Monnaies et médailles.....	1.154,52	41,52	1.112,99
Ordre de la Libération.....	5,01	—	5,01
Prestations sociales agricoles.....	98.575,85	2.828,59	95.747,26
<b>TOTAL .....</b>	<b>110.253,53</b>	<b>3.051,02</b>	<b>107.202,51</b>

Comme votre Rapporteur général l'a déjà observé, la procédure du rétablissement de crédits illustre les « contorsions » auxquelles est parfois obligée de se livrer l'autorité gestionnaire pour respecter toutes les règles du droit budgétaire. En particulier, elle révèle certains inconvénients des exceptions apportées à la règle fondamentale de l'unité budgétaire.

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

**5.- Un recours au décret d'avance qui reste limité**

Les crédits inscrits en loi de finances sont en principe limitatifs et les modifications des dotations budgétaires initiales ne devraient relever que de la compétence du Parlement. Toutefois des décrets d'avance sur crédits limitatifs peuvent intervenir en cas d'urgence (article 11-2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) et en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national (article 11-3).

Comme en 1998, où deux décrets d'avance avaient procédé à l'ouverture de 6,03 milliards de francs de crédits sur le budget général, on constate en 1999, un usage limité de cette procédure, sauf en ce qui concerne le budget de la Défense.

Les ouvertures de crédit par décret d'avance au budget général se sont élevées en 1999 à 7,89 milliards de francs. Elles ont été gagées par une annulation de montant équivalent.

Ces modifications, opérées par un seul décret (n° 99-753 du 2 septembre 1999) sont supérieures à celles de 1998. Elles restent, toutefois, d'une ampleur inférieure à celles constatées avant 1998. En 1997, les décrets d'avances avaient ouvert 12,86 milliards de francs au budget général, gagés par des annulations d'un montant équivalent (12,78 milliards au budget général et 55 millions de francs sur les dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale). En 1996, les ouvertures de crédits par décrets d'avance s'étaient élevées à 17,30 milliards de francs.

L'arrêté d'annulation du 2 septembre 1999, associé au décret d'avance pour satisfaire au respect de l'équilibre financier prescrit par l'ordonnance du 2 janvier 1959 (article 11-2), a annulé un montant identique à celui des ouvertures : 7,89 milliards de francs. Alors que le décret n'ouvrait que 166,1 millions de francs sur des chapitres d'investissement, l'arrêté a annulé 4 milliards de francs sur des crédits pour dépenses militaires en capital.

Ce décret d'avance a bénéficié essentiellement au budget de Défense et à celui de la Santé et de la solidarité.

#### OUVERTURE DE CRÉDITS PAR DÉCRETS D'AVANCE

*(en millions de francs)*

BUDGETS	Ouvertures
Intérieur et décentralisation .....	12
Services du Premier ministre (services généraux) ....	40
Charges communes.....	20
Transports (routes).....	4
Équipement (logement ) .....	165
Santé et solidarité.....	3.600
Défense .....	4.050
<b>TOTAL.....</b>	<b>7.891</b>

Au budget de la Défense, le montant ouvert, qui a atteint 4 milliards de francs, dépasse de 6,6% le montant de 1998 (3,8 milliards de francs) déjà jugé exceptionnel et de 153,1% celui de 1997 (1,6 milliard de francs). Cette ouverture concerne à plus de 85% des chapitres de rémunérations d'activité du personnel (3,45 milliards de francs). Le décret d'avance a été gagé le même jour par une annulation de même montant portant, pour l'essentiel, sur le titre V du budget de la Défense.

Au budget de la Santé et de la solidarité, un montant exceptionnellement élevé de 3,5 milliards de francs a été ouvert sur le chapitre 46-21 «revenu minimum d'insertion», pour financer la revalorisation de 2,5% du RMI décidée en 1999. Les autres abondements de ce budget, beaucoup plus faibles, ont contribué à combler les insuffisances chroniques du financement du service national des objecteurs de conscience (chapitre 37-01) et à financer des allocations d'attente accordées aux réfugiés et demandeurs d'asile (chapitre 47-81). On peut, pour ce budget également, s'interroger sur le respect des critères de l'ordonnance. Toutefois on remarquera que ces ouvertures complémentaires n'ont représenté que 0,47% des crédits initiaux votés. Ces ouvertures de crédits ont été ratifiées par l'article 10 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1999.

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

	Nombre de décrets d'avance	Montants (en millions de francs)			Part dans les crédits initiaux nets (en %)		
		Ouvertures	Annulations associées	Solde	Ouvertures	Annulations	Solde
1981	2	285	—	285	0,05	—	0,05
1982	1	2.150	250	1.900	0,27	0,03	0,24
1983	—	—	—	—	—	—	—
1984	2	3.780	2.780	999	0,4	0,3	0,1
1985	—	—	—	—	—	—	—
1986	1	630	530	100	0,06	0,05	0,01
1987	3	7.284	5.219	2.065	0,69	0,5	0,19
1988	2	4.362	2.733	1.629	0,40	0,25	0,15
1989	2	5.073	6.573	- 1.500	0,44	0,57	- 0,13
1990	2	2.803	3.743	- 940	0,23	0,31	0,08
1991	1	1.500	— <sup>(a)</sup>	1.500	0,12	—	0,12
1992	2	14.781	4.781	10.000	1,12	0,36	0,76
1993	1	5.000	5.000	0	0,36	0,36	0
1994	2	7.245	7.170	75 <sup>(c)</sup>	0,50	0,49	0,01
1995	1	600	600	0	0,04	0,04	0
1996	2	17.731	14.851	2.880	1,14	0,95	0,19
1997	2	12.836	12.781	55 <sup>(f)</sup>	0,81	0,81	0
1998	2	6.037	5.358	679 <sup>(g)</sup>	0,38	0,33	0,04
1999	1	7.891	7.891	0	0,47	0,47	0

(a) Indépendamment de l'ouverture de crédits militaires par décret d'avance le 23 août, au titre de l'opération Dague, un arrêté du 9 mars 1991 a annulé 10.069 millions de francs, soit 0,79% des crédits initiaux.

(b) L'équilibre du décret d'avance du 2 septembre 1992 a été assuré par les recettes de privatisation tirées de la cession de 2,3 % du capital d'Elf-Aquitaine par l'ERAP (1,6 milliard de francs) et de 21,7 % du capital de Total par l'Etat (8,4 milliards de francs).

(c) L'équilibre du décret d'avance du 29 septembre 1994 a en outre été assuré par l'annulation de 75 millions de francs de crédits sur le compte de prêts du FDES.

(d) Arrêtés d'annulation des 10 et 12 avril et du 26 septembre 1996.

(e) L'équilibre des décrets d'avance a en outre été assuré par respectivement 2 milliards de francs et 870,04 millions de francs de ressources non fiscales.

(f) L'équilibre des décrets d'avance a en outre été assuré par une annulation de 55 millions de francs sur le compte de prêts du FDES.

(g) L'équilibre du décret d'avance du 21 août 1998 a en outre été assuré par 679,2 millions de francs de ressources non fiscales.

## 6.- Les annulations de crédits sont importantes malgré la mise en place des contrats de gestion

Votre Rapporteur général constate, avec étonnement, que les annulations de crédit sont en hausse, alors que les contrats de gestion mis en place en 1999 auraient dû éviter cette gestion « en accordéon ». La mise en réserve des crédits budgétaires et la facilité des reports d'un exercice sur l'autre, deux des principaux outils des contrats de gestion, devraient, en effet, apporter de la souplesse et permettre une vision de moyen terme aux gestionnaires. En fait, il semble bien que, dans certains ministères, après avoir été mis en réserve, des crédits qualifiés de « sans emploi » ont finalement été annulés. Interrogé par votre Rapporteur général, lors de l'audition <sup>(1)</sup>, par la Commission des finances le 20 septembre dernier, de M. Pierre Joxe, président de la Cour des comptes, de M. François Logerot Président de la Première chambre et de M. Bernard Cieutat, Conseiller maître, ce dernier a apporté les précisions suivantes sur le problème des annulations :

*« Elles se décomposent en deux masses :*

*– la première est constituée d'annulations de crédits évaluatifs relatifs à la charge de la dette publique. Les annulations en cause varient fortement d'une année sur l'autre, notamment en fonction de l'évolution des taux d'intérêt : en 1999, elles atteignent 10,7 milliards de francs (1,63 milliard d'euros), contre moins d'un milliard de francs en 1998. Il s'agit d'annulations de constatation qui n'affectent pas les moyens des ministères ;*

*– la seconde masse est constituée des annulations portant sur les moyens des ministères. Leur montant connaît une certaine constance depuis cinq ans, quelles que soient les modalités de la régulation budgétaire, entre un minimum de 20 milliards de francs en 1998 et un maximum de 29 milliards de francs en 1995. Leur montant en 1999 n'est donc pas exceptionnel, puisqu'il s'élève à 23,8 milliards de francs (3,63 milliards d'euros). Un peu plus de la moitié de ces annulations concerne des crédits civils de fonctionnement et d'intervention. Le reste porte sur des crédits militaires d'équipement.*

*On ne saurait contester la possibilité, pour le Gouvernement, de procéder à de telles annulations, qui sont d'ailleurs prévues par l'ordonnance du 2 janvier 1959. De plus, le Gouvernement se fixe des objectifs en termes de montant des dépenses, objectifs que les annulations de crédits contribuent à atteindre. En revanche, les modalités de ces*

---

(1) Cf. compte rendu de l'audition en annexe au présent rapport

*annulations peuvent être critiquées. Certes, depuis deux ans, des contrats de gestion concernant quelques ministères permettent à ceux-ci d'être mieux informés des annulations qu'ils vont subir. Mais ces contrats n'ont de contractuel que le nom et les économies correspondantes restent très largement imposées. Il faut donc poursuivre l'effort consistant à mieux informer les ministères, qui, aujourd'hui, demeurent souvent prévenus des annulations les concernant au dernier moment ».*

Il s'avère donc que des progrès importants restent à effectuer afin de réduire les incertitudes que subissent les gestionnaires en matière d'annulations de crédits.

Le montant des crédits de paiement annulés au budget général, sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, atteint 34,55 milliards de francs en 1999, chiffre en hausse de 63,4% par rapport à 1998 (21,14 milliards de francs). Ces annulations représentent 1,73% des crédits ouverts en loi de finances initiale contre 1,15% en 1998.

Les autorisations de programme annulées s'élèvent à 5,68 milliards de francs, montant inférieur de 69,1% à celui de 1998 (18,40 milliards de francs). Appliqué au montant des autorisations de programme nouvelles ouvertes au budget général par la loi de finances initiale, le taux d'annulation est de 3,4% ; il atteignait 11,9% en 1998 et 8,7% en 1997. Le montant des autorisations de programme annulées est de moitié inférieur à celui des annulations de crédits de paiement pour dépenses en capital (11,20 milliards de francs), alors qu'en 1997 et en 1998, il leur était de deux fois supérieur. Votre Rapporteur général note donc, avec satisfaction, une réduction des effets de la régulation budgétaire sur les programmes d'investissement de l'Etat.

Les trois budgets les plus touchés par les annulations de crédits de paiement sont ceux des charges communes (12,27 milliards de francs, dont plus de 93% sur des crédits de fonctionnement), de la défense (9,71 milliards de francs, presque exclusivement sur des crédits d'équipement) et de l'emploi (7,44 milliards de francs presque uniquement sur des crédits de fonctionnement). A eux trois, ils représentent 74,1% du total des annulations).

Ces annulations ont été réalisées en quatre étapes :

– l'arrêté du 30 août 1999 a annulé 15 millions de francs de crédits de paiement et 30 millions de francs d'autorisations de programmes au budget du Logement ;

– l'arrêté du 2 septembre 1999, associé à l'unique décret d'avance pris au cours de l'exercice, a annulé 7,89 milliards de francs de crédits de paiement, ainsi que 344 millions de francs d'autorisations de programme ;

– l'arrêté du 24 novembre 1999 a annulé 26,46 milliards de francs de crédits de paiement, ainsi que 2,23 milliards de francs d'autorisations de programme ;

– enfin, l'arrêté du 30 décembre 1999 a annulé 180 millions de francs de crédits de paiement et 180 millions de francs d'autorisations de programme au budget de la Défense ; cette annulation était associée à la préparation de la loi de finances rectificative pour 1999.

En outre, les arrêtés des 14 et 27 décembre 1999 ont annulé uniquement des autorisations de programmes, respectivement pour des montants de 2,82 milliards de francs au budget de la Recherche et de la technologie, et 74,7 millions de francs au budget de la Défense.

Au budget général, les annulations de crédits de dépenses ordinaires se montent à 23,34 milliards de francs, chiffre supérieur de plus de 88% à celui atteint en 1998 (12,38 milliards de francs). Ce montant représente 67,58% du total des annulations. En 1998 et 1997, les pourcentages étaient respectivement de 58,58% et 78%.

Les annulations sur le titre I du budget général – que l'on peut qualifier de mécaniques – se montent à 10,70 milliards de francs, soit 45,87% du total des annulations sur les crédits de dépenses ordinaires. Elle sont beaucoup plus élevées qu'elles ne l'étaient en 1998 (936,3 millions de francs, soit 7,56% du total des annulations sur les dépenses ordinaires) et se rapprochent du niveau atteint en 1997 (10,41 milliards, soit 40% du total des annulations).

En 1999, les annulations affectent un montant plus important de crédits de fonctionnement des titres III et IV que ce n'était le cas en 1998 (plus de 10% d'augmentation) ; comme le montre le tableau ci-après, elles dépassent sensiblement le niveau atteint en 1995 :



**ANNULLATIONS DE CREDITS SUR LES CHAPITRES DES TITRES III ET IV**

(en millions de francs)

<b>Annulations</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>99/98</b>
Services civils Titre III : Moyens des services	2.586,55	4.304,41	3.823,56	3.960,51	934,30	1.428,75	+ 52,9%
Titre IV : Interventions publiques	3.593,51	7.792,58	3.276,00	11.513,28	10.510,60	11.161,33	+ 6,2%
<b>Total des services civils</b>	<b>6.180,09</b>	<b>12.096,99</b>	<b>7.099,56</b>	<b>15.473,79</b>	<b>11.444,90</b>	<b>12.590,98</b>	<b>+ 10,0%</b>
Services militaires Titres III : Moyens des services	1.117,38	0	0	204,60	6,99	50	+ 615,3%
<b>Total annulations dépenses ordinaires (titres III et IV)</b>	<b>7.297,47</b>	<b>12.096,99</b>	<b>7.099,56</b>	<b>15.678,39</b>	<b>11.451,89</b>	<b>12.640,08</b>	<b>+ 10,37%</b>

Source : Rapport de la Cour des comptes

Les annulations de crédits de paiement pour dépenses en capital s'élèvent à 11,20 milliards de francs, soit 27,9% de plus qu'en 1998 (8,75 milliards de francs) et représentent 32,4% du total des annulations de crédits. En 1998 et 1997, les annulations de crédits d'investissement correspondaient respectivement à 41,4 % et 22% des annulations.

Dans son rapport sur l'exécution de lois de finances pour l'année 1999, la Cour des comptes apporte des précisions sur certaines de ces annulations.

Au budget de la Culture et de la communication, le total des annulations de crédits de paiement s'établit à 69,4 millions de francs, en réduction de 11,4% par rapport à 1998 (78,35 millions de francs) et de 90,8% par rapport à 1997 (754,7 millions de francs). Les annulations concernées, inscrites dans le cadre du contrat de gestion signé avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au cours du printemps, résultent d'un unique arrêté intervenu le 24 novembre 1999. Elles concernent exclusivement les commandes artistiques et les achats d'œuvres d'art (chapitre 43-92, pour un montant de 21 millions de francs) et les dépenses d'investissement sur le patrimoine monumental (chapitre 56-20, pour 48,4 millions de francs). Les chapitres de fonctionnement et les subventions aux établissements publics ont été épargnés comme en 1998.

Au budget des Charges communes, à l'inverse, les annulations ont atteint 11,84 milliards de francs en 1999, soit 7,4 fois le montant de 1998 (1,40 milliard de franc), retrouvant ainsi, à 6,4% près, leur niveau de 1997 (12,65 milliards de francs). Elles traduisent principalement (plus de 90% de l'ensemble) des économies réalisées sur la charge de la dette : 2,11 milliards de francs sur le chapitre 11-05 « Service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et à long terme », 8,52 milliards de francs sur le chapitre 11-06 « Intérêts des bons du Trésor à court ou à moyen terme et valeurs assimilées », 17,4 millions de francs sur le chapitre 12-02 « Bons du Trésor non négociables », 51 millions de francs sur le chapitre 12-03 « Rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales » et 2 millions de francs sur le chapitre 13-03 « Frais divers de trésorerie.

Au budget des Services communs et finances, les annulations de crédits totalisent 114,8 millions de francs, soit une augmentation de 83,4% par rapport à 1998 (36,8 millions de francs). L'ampleur de cette progression s'explique à la fois par l'importance des reports de 1998 sur 1999, qui génère de façon presque mécanique un volume plus élevé de crédits devenus sans objet au cours de l'exercice de report, et par la reprise, en 1999, de la régulation budgétaire.

Au budget de la Recherche et technologie, les annulations de crédits de paiement, mises en œuvre par arrêté du 24 novembre 1999, totalisent 363,7 millions de francs et sont en progression de 133,1% par rapport à 1998. Un tiers des annulations (122 millions de francs) concerne les subventions de fonctionnement aux établissements publics scientifiques et techniques (EPST).

Au budget de l'Emploi, le mouvement d'accroissement des annulations de crédits qui avait été constaté en 1998 par rapport à l'exercice précédent (+16,4%) s'inverse sensiblement. Les annulations se montent en 1999 à 7,44 milliards de francs, soit une baisse de 3,7% par rapport à 1998 (7,72 milliards de francs), mais une hausse de 12,2% par rapport à 1997 (6,63 milliards de francs). Parmi les annulations les plus importantes, 2,80 milliards de francs ont été annulés au chapitre 44-77 « Compensation des exonérations de cotisations sociales », 2,20 milliards de francs au chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté » et 1.300 milliards de francs au chapitre 44-01 « Programme nouveaux services-nouveaux emplois ».

Au budget de l'Intérieur et de la décentralisation, les annulations de crédits, qui s'élèvent à 219,4 millions de francs, poursuivent leur mouvement de décroissance amorcée en 1996. Elles sont liées, notamment à

des annulations de crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER) non utilisés pour le projet « Grand sud-ouest ».

Enfin au budget de la Défense, les annulations s'élèvent à 9,53 milliards de francs, en hausse de 29,5% par rapport à 1998 (7,35 milliards de francs). Celles du titre III ont porté sur des montants limités (50 millions de francs, après 6,9 millions de francs en 1998 et 204,6 millions de francs en 1997). Les annulations de crédits d'investissement, en revanche, ont atteint 9,48 milliards de francs (contre 7,35 milliards de francs en 1998), soit 99,5% de l'ensemble, dont 9,29 milliards de francs sur le seul titre V, elles représentent 11% des crédits ouverts en loi de finances initiale (contre 9,1% en 1998).

Pour être complet, il faut mentionner les annulations intervenues, en 1999, sur les budgets annexes (3 milliards de francs) et sur les comptes d'affectation spéciale (264,89 millions de francs). Au cours de la gestion 1998, seuls ces derniers avaient fait l'objet d'une annulation de 46,7 millions de francs.

#### ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS DU BUDGET DE L'ETAT

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Budget général</b>								
Dépenses civiles de fonctionnement.....		24.212,	8.899,	16.600,	16.878,	25.792,	12.381,	23.299,8
Dépenses civiles d'investissement		2.583,	2.744,	4.644,	5.620,	2.521,	1.409,	1.721,
Dépenses militaires de fonctionnement.....		751,3	1.117,	—	—	204,6	6,9	50
Dépenses militaires d'investissement.....		9.010,	—	11.892,	8.507,	5.010,	7.350,	9.480,
<b>Total du budget général.....</b>	<b>17.200,</b>	<b>36.558,</b>	<b>12.760,</b>	<b>33.137,</b>	<b>31.005,</b>	<b>33.528,</b>	<b>21.148,</b>	<b>34.551,</b>
<i>pour mémoire : crédits bruts.....</i>	<i>23.000,</i>	<i>59.968,</i>	<i>29.064,</i>	<i>43.157,</i>	<i>40.205,</i>	<i>33.628,</i>	<i>21.148,</i>	<i>34.551,</i>
<b>Budgets annexes .....</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>20,7</b>	<b>122,4</b>	<b>117,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>3</b>
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>								
Comptes d'affectation spéciale ....	500,0	—	819,5	—	5.510,	64,8	46,7	264,89
Comptes de prêts.....	—	5.500,	75,0	6.850,	167,5	35,0	—	—
Comptes d'avances .....	—	—	—	3.980,	—	3.040,	—	—
<b>Total .....</b>	<b>17.701,</b>	<b>42.059,</b>	<b>13.675,</b>	<b>44.089,</b>	<b>36.800,</b>	<b>36.768,</b>	<b>21.194,</b>	<b>34.819,</b>

Rapportés aux dotations initiales, les crédits annulés en 1999 représentent 1,38% des crédits initiaux bruts du budget de l'Etat, alors que

ce ratio était tombé à 0,87 en 1998, le plus faible depuis 1991 (en 1997, il était de 1,56%).

Comme il l'a indiqué dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget de 1998, votre Rapporteur général considère que l'indicateur le plus pertinent, pour une comparaison à long terme des annulations de crédits, est constitué par la mesure du poids des annulations de crédits nets, rapportées aux crédits initiaux du budget général. **Les annulations représentent alors 2,05% des crédits initiaux nets du budget général, contre 1,32% en 1998 et 2,11% en 1997.** L'amélioration constatée en 1998 a donc été éphémère.

#### ANNULATIONS DE CREDITS RAPPORTEES AUX CREDITS INITIAUX

(en milliards de francs)

Année	BUDGET DE L'ETAT (crédits bruts)			BUDGET GENERAL (crédits nets)		
	Crédits initiaux bruts (A)	Annulations (B)	B/A (en %)	Crédits initiaux nets (C)	Annulations (D)	D/C (en %)
1982	1.143,34	20,5	1,79	788,7	13,84	1,75
1983	1.286,54	25,2	1,96	882,6	20,45	2,32
1984	1.391,33	28,61	2,06	939,7	26,05	2,77
1985	1.508,97	15,1	1	994,9	13,79	1,39
1986	1.583,74	21,6	1,36	1.030,8	17,44	1,69
1987	1.639,24	17,8	1,09	1.050,0	16,9	1,61
1988	1.704,4	8,93	0,52	1.082,3	8,52	0,78
1989	1.765	10,75	0,60	1.152,3	9,63	0,84
1990	1.953,17	14,67	0,75	1.220,4	13,25	1,09
1991	1.859,29	19,16	1,03	1.280,1	18,61	1,45
1992	1.912,23	23,5	1,23	1.321,8	17,2	1,30
1993	2.013,01	65,46	3,25	1.369,9	36,55	2,66
1994	2.106,93	29,2	1,38	1.453,4	12,75	0,88
1995	2.174,47	54,11	2,49	1.487,5	33,14	2,22
1996	2.288,02	46,00	2,01	1.588,1	31,01	1,95
1997	2.346,28	36,71	1,56	1.581,9	33,52	2,11
1998	2.420,61	21,19	0,87	1.600,4	21,14	1,32
1999	2.525,9	34,81	1,38	1.686,5	34,55	2,05

En revanche, contrairement à l'exercice précédent, les annulations de crédits de paiement ont touché moins fortement les dépenses en capital (11,2 milliards de francs) que les dépenses ordinaires (23,34 milliards de francs).

Une nouvelle fois, la Cour des comptes a constaté à propos de l'exécution du budget 1999, que *certaines annulations ont porté non pas sur des crédits sans objet, comme le prévoit l'article 13 de l'ordonnance organique mais sur des dotations correspondant à des besoins réels.*

Le critère de « crédit devenu sans objet » a été manifestement vidé de son sens au fil des années et des annulations de l'ordre de 2% des crédits initialement votés ne peuvent être regardées comme de simples mesures d'ajustement. De telles incertitudes sur les crédits disponibles ne peuvent de surcroît favoriser, de la part des gestionnaires, la recherche d'efficacité optimum et la mise en place d'une gestion par objectif.

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

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

Deux articles de l'ordonnance organique prévoient à cet effet une procédure inégalement souple. L'article 21, relatif aux budgets annexes, admet la majoration de leurs crédits « *s'il est établi que l'équilibre du budget annexe tel qu'il est prévu par la dernière loi budgétaire n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes* ». La condition de respect de l'équilibre vaut donc, non seulement pour l'exercice en cours, mais aussi pour l'avenir. En revanche, une simple prévision de recette suffit à la mise en œuvre de la procédure.

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

En 1999, 1,08 milliard de francs de crédits ont été ouverts dans le cadre de ces deux procédures, soit une somme sensiblement supérieure à celle de 1998 (994,2 millions de francs), qui faisait suite à une enveloppe beaucoup plus élevée en 1997 (3,5 milliards de francs).

**AUGMENTATIONS DE CRÉDITS GAGÉS PAR DES RESSOURCES NOUVELLES**

*(en millions de francs)*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Budgets annexes (art. 21) .....	103,10	59,59	158,21	445,68	115,60	162,15	208,02
Comptes d'affectation spéciale (art. 25).....	5.372,1	7.003,1	641,82	636,40	3.379,1	832,12	872,84
<b>TOTAL</b> .....	<b>5.475,1</b>	<b>7.063,1</b>	<b>800,03</b>	<b>1.082,1</b>	<b>3.494,1</b>	<b>994,27</b>	<b>1.080</b>

Les modifications des crédits intervenues en cours d'année en liaison avec des ressources supplémentaires ont principalement affecté les comptes d'affectation spéciale et notamment, comme en 1998, le compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision (+ 200,4 millions de francs) ainsi que le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (+ 422 millions de francs), sur lequel aucune modification de crédits n'était intervenue dans le précédent exercice

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

**COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE**

*(en milliers de francs)*

Numéro	Intitulé	Crédits ouverts
902-15	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision.....	200.453,6
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels .....	33.730,6
902-01	Fonds forestier national.....	62.210,52
902-13	Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités .....	0,600
902-23	Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer .....	130.700,9
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative.....	13.399,10
902-26	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables .....	422.027,26
902-00	Fonds national pour le développement des adductions d'eau .....	10.317,58
<b>TOTAL</b>		<b>872.840,16</b>

S'agissant des budgets annexes, les modifications de crédits en liaison avec celles des ressources ont affecté le budget de l'Aviation civile (+ 26,4 millions de francs) et celui des Journaux officiels (+ 181,62 millions de francs).

## B.- LES REPORTS DE CREDITS A L'EXERCICE 2000 ET LES INTERVERSIONS D'EXERCICES

### 1.- Les reports de crédits à l'exercice 2000

#### *a) Appréciation d'ensemble*

Il y a tout d'abord lieu de se réjouir de ce que les comptes définitifs des ministres, pour l'exercice 1999, ont été produits le 26 avril 2000 au lieu du 17 juin en 1999, les derniers arrêtés de report ayant été signés le 6 avril 2000. Même les derniers arrêtés relatifs aux crédits militaires, habituellement très tardifs, ont été signés le 3 avril 2000. Cette clôture plus précoce des mouvements budgétaires a, notamment, permis à la Cour des comptes d'avancer la date de publication de son rapport sur l'exécution des lois de finances.

La tendance à l'augmentation des reports de charges sur l'exercice suivant, déjà très marquée en 1998, s'est accentuée au cours de l'exercice 1999. Le montant total des reports de 1999 sur 2000 a, en effet, atteint 90 milliards de francs contre 80 milliards de francs lors de l'exercice précédent, soit une augmentation globale de 12,5%. L'équivalent de 52% des crédits civils d'équipement ouverts en loi de finances initiale a été reporté.

Cette évolution résulte de plusieurs phénomènes. Tout d'abord, ces reports affectent le plus souvent les sections budgétaires caractérisées par une sous-consommation chronique de certains de leurs crédits. Ce constat mériterait un examen approfondi de la part de rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances 2001 et une remise à niveau des chapitres budgétaires concernés. En second lieu, la mise en place des contrats de gestion favorise les reports de crédits qui permettent de se rapprocher d'une gestion pluriannuelle. Enfin l'ouverture très tardive de crédits nouveaux en loi de finances rectificative (47,5 milliards de francs de crédits votés le 30 décembre 1999) ne permettait pas leur utilisation au cours de l'exercice : ils étaient manifestement destinés à abonder le budget 2000 ; on observera cependant que les montants en cause étaient inférieurs à ceux ouverts dans le collectif de 1998.

**CREDITS VOTES EN LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES  
HORS RATIFICATION DES DECRETS D'AVANCE**

*(en millions de francs)*

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Date de la promulgation de la loi de finances rectificative.....	30 décembre	30 décembre	29 décembre	30 décembre	30 décembre
Dépenses ordinaires des services civils.....	25.247	31.988	32.169	50.377	42.667
Dépenses en capital des services civils (CP)...	1.095	8.282	2.101	9.496	4.066
Dépenses ordinaires des services militaires ....	2.100	1.200	604,6	700,0	798,0
Total budget général.....	28.442	41.471	34.875	60.574	47.531

L'augmentation des reports a été particulièrement forte pour les dépenses militaires (+27%) alors qu'en 1998, le mouvement était inverse avec une baisse de 14,6%.

Les reports relatifs aux budgets annexes connaissent également une augmentation importante de 24%, mais les masses en jeu sont moindres.

Le tableau suivant récapitule ces éléments :

**REPORTS DE CREDITS**

*(en millions de francs)*

	<b>1998/1999</b>	<b>1999/2000</b>	<b>Evolution en %</b>
Budgets civils .....	56.965	64.779	13,7
Budgets militaires .....	6.553	8.325	27
Budgets annexes .....	1.150	1.427	24,1
Comptes spéciaux du Trésor...	15.336	15.492	1
<b>Total .....</b>	<b>80.004</b>	<b>90.023</b>	<b>12,5</b>

*b) Les reports du budget général*

Les reports de crédits de 1999 sur 2000 concernant le budget général (budgets civils et budget militaire), s'élèvent à 73,1 milliards de francs, contre 63,52 milliards de francs pour l'exercice précédent, soit une augmentation de 15,08%.



Ces reports au sein des budgets civils et du budget militaire se répartissent conformément aux tableaux qui suivent.

### REPORTS DE CREDITS DES BUDGETS CIVILS

(en millions de francs)

Budgets civils	1998/1999	1999/2000	Variation 00/99
Crédits d'investissement .....	35.20	40.69	15,6%
Etat H de la LFI .....	15.64	18.52	18,49%
Dépenses engagées .....	2.35	2.57	9,6%
Fonds de concours .....	3.76	2.98	-20,7%
<b>Total</b> .....	<b>56.96</b>	<b>64.77</b>	<b>13,7%</b>

Source : Cour des comptes.

Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999.

On relèvera, à nouveau, la part croissante des reports sur crédits d'investissements. En atteignant 40,7 milliards de francs, ils dépassent désormais la moitié des crédits initiaux (51,6%) contre 48,8% en 1998 et 43,5% en 1997.

Les reports concernant les crédits inscrits à l'état H de la loi de finances, sont également en forte progression pour les budgets civils (+ 18,5%), ce qui s'explique par l'allongement de la liste des chapitres sur lesquels s'imputent les crédits pouvant donner lieu à report dans les conditions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

### REPORTS DE CREDITS DU BUDGET MILITAIRE

(en millions de francs)

Budgets militaires	1998/1999 en clôture	1999/2000 en clôture	Variation 00/99
Crédits d'investissement .....	5.471	6.595	20,5%
Etat H .....	5,0	1.702	n.s.
Dépenses engagées .....	587,0	28	- 95,2%
Fonds de concours .....	490,0	0	- 100%
<b>Total</b> .....	<b>6.553</b>	<b>8.326</b>	<b>27%</b>

Source : Cour des comptes.

Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999.

La progression de 27% des reports de crédits du budget militaire est également imputable, pour l'essentiel, aux reports des crédits d'investissement (+ 20,5%).

Par ailleurs, pour les budgets civils, on continue d'observer une forte concentration des reports sur un nombre limité de budgets. En 1999, huit budgets, dont la justice, regroupent 75% des montants reportés, ainsi que l'indique le tableau suivant.

**BUDGETS CIVILS :  
MONTANTS DES PRINCIPAUX REPORTS 1999/2000**

*(en millions de francs)*

	Reports sur 2000	% du total des reports des budgets civils	% du total net des crédits du fascicule
Affaires étrangères <sup>(a)</sup> .....	2.795,4	4,32	11,71
Agriculture et pêche .....	6.413,2	9,90	13,7
Charges communes .....	8.513,8	13,14	1
Services communs et finances .....	3.666,0	5,66	6,25
Industrie .....	1.772,3	2,74	6,57
Emploi.....	8.626,5	13,32	5,17
Intérieur et décentralisation.....	14.802,0	22,85	14,9
Justice.....	1.931,3	2,98	7,41
Total.....	48.520,8	75	—
<b>Total des reports sur les principaux budgets civils.....</b>	<b>64.778</b>	<b>100</b>	—

(1) En 1999 les crédits des affaires étrangères et de la coopération ont été fusionnés.

Comme pour l'exercice précédent, les budgets les plus affectés, en valeur absolue, par ces reports restent ceux de l'Agriculture et de la pêche, des Charges communes, de l'Emploi, et de l'Intérieur et de la décentralisation, pour lesquels les reports sont pour tous en légère augmentation. Seul le budget de l'Industrie a connu un léger recul : le montant des reports sur l'exercice suivant était de 3,6 milliards de francs en 1998, mais il est de 1,8 milliard de francs pour l'exercice 1999.

Si l'on se rapporte aux montant total net des crédits ouverts pour chaque budget, les ministères de l'intérieur et de la décentralisation, de l'agriculture et de la pêche et des affaires étrangères ont connu les plus forts taux de reports sur l'exercice suivant, avec respectivement, 14,9%, 13,7% et 11,7%

*c) Les reports de crédits des budgets annexes*

L'article 22 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 autorise les services disposant d'un budget annexe à gérer des fonds

d'approvisionnement, d'amortissement, de réserve et de provision, ce qui permet assez facilement de reporter d'année en année certains crédits.

La signature des arrêtés de reports, habituellement très tardive pour les budgets annexes, est intervenue le 3 avril 2000, soit dans les mêmes délais que pour le budget général.

Le montant global de ces reports à l'exercice suivant continue de progresser. Avec un montant total de 1.427,6 millions de francs, la progression par rapport à l'exercice précédent atteint 24,13%.

Cette évolution d'ensemble ne doit cependant pas masquer de fortes disparités.

Les reports augmentent fortement, de 61,3% sur le budget de l'Aviation civile (19,77% en 1998) et de 58,8% pour les Journaux officiels (- 32,37% en 1998). En revanche les reports diminuent fortement sur le budget de la Légion d'honneur (- 34,6%) confirmant la baisse antérieure (- 8,11%) et sur celui des Monnaies et médailles (- 17,15%), qui affiche un mouvement inverse de celui de l'exercice précédent, où les reports avaient progressé de 31,24%.

Le tableau suivant récapitule ces éléments :

**REPORTS DE CREDITS DES BUDGETS ANNEXES**

*(en millions de francs)*

	1996	Evolution 1996/1995 (en %)	1997	Evolution 1997/1996 (en %)	1998	Evolution 1998/1997 (en %)	1999	Evolution 1998/1998 (en %)
Aviation civile .....	195,45	- 20,7	493,466	+ 152,47	591,048	+ 19,77	953,26	+ 61,30
Journaux officiels.....	26,89	+ 110,4	29,655	+ 10,28	20,05	- 32,37	31,84	+ 58,8
Légion d'honneur.....	26,70	+ 13,2	30,713	+ 15,02	28,221	- 8,11	18,46	- 34,6
Monnaies et médailles	337,64	+ 23,9	389,092	+ 15,2	510,631	+ 31,24	423,07	- 17,15
Ordre de la Libération.	0,15	n.s.	-	-	0,130	n.s.	0,95	n.s.
Prestations sociales agricoles.....	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL .....</b>	<b>586,83</b>	<b>+ 5,6</b>	<b>942,928</b>	<b>+ 60,6</b>	<b>1.150,0</b>	<b>+ 22</b>	<b>1.427,6</b>	<b>+ 24,13</b>

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

S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les reports sont de droit, puisque le deuxième alinéa de l'article 24 de l'ordonnance organique

du 2 janvier 1959 prévoit que le solde de chaque compte est reporté d'année en année, sauf disposition contraire prévue par une loi de finances.

On constate également, pour cette catégorie de reports, une nette amélioration au niveau des dates des derniers arrêtés, qui ont été signés le 12 avril 2000.

Après le quasi doublement enregistré en 1998, où les reports étaient passés de 8,9 milliards de francs à 15,3 milliards de francs, ceux-ci se sont stabilisés en 1999, atteignant 15,5 milliards de francs.

**COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE :  
PRINCIPAUX REPORTS DE CREDITS DE 1999 A 2000**

*(en millions de francs)*

<b>N° du compte</b>	<b>Désignation du compte</b>	<b>Montant du report</b>
902-00	Fonds national pour le développement des adductions d'eau	1.111,0
902-01	Fonds forestier national	224,83
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	40,24
902-13	Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	5,27
902-15	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	342,04
902-16	Fonds national du livre	3,44
902-17	Fonds national pour le développement du sport	353,28
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques	139,41
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative	12,59
902-22	Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-france	2.285,6
902-23	Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer	183,26
902-25	Fonds de péréquation des transports aériens	193,59
902-26	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables	3.904,9
902-31	Fonds d'indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	1.806,5
902-32	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	296,54

## 2.- Les interversions d'exercices

Le principe de l'annualité budgétaire, énoncé par les articles 2 (deuxième alinéa), 16 (premier alinéa) et 17 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, supporte une exception, prévue par l'article 16 (quatrième alinéa) de cette même ordonnance et précisée par le décret n° 86-451 du 14 mars 1986 : pendant les premières semaines de l'année civile, deux

budgets sont simultanément en cours d'exécution (une circulaire de la direction du budget <sup>(1)</sup>, prise en 1999, n'apporte que peu de modifications à cette situation). Cette pratique ne doit cependant pas conduire à imputer des opérations indifféremment sur l'un ou l'autre exercice. Pour que le résultat budgétaire soit la représentation fidèle de la situation financière de l'Etat et que soit rendue possible une analyse pluriannuelle, sans retraitement, il convient de respecter le principe de la permanence des méthodes comptables. En vertu de ce principe, les règles de rattachement à l'une ou à l'autre des gestions interdisent l'utilisation des crédits ouverts au titre d'une année civile pour régler des dépenses de l'exercice précédent ou suivant.

Chaque année, la Cour des comptes relève de nombreuses infractions à la règle de l'annualité budgétaire. En 1994, 1995 et 1996, les diverses formes de régulation budgétaire et la mise en place tardive de certains crédits, ont pu constituer des éléments d'explication du développement de ces pratiques, qui se sont traduites par d'importants reports de charges d'un exercice sur le suivant.

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

En 1998, un contexte budgétaire favorable, marqué par l'absence d'une régulation budgétaire prenant la forme de gels de crédits précédant des annulations massives, a eu, apparemment, pour effet de réduire sensiblement l'importance des reports de charges sur l'exercice 1999.

Néanmoins, la Cour des comptes a décelé un certain nombre de charges non réglées en 1998 et répercutées sur les exercices ultérieurs.

*a) Les reports de charges des exercices précédents*

Tout en répétant qu'en l'absence de comptabilité patrimoniale de l'Etat, le montant des dettes exigibles au titre d'un exercice et non réglées à la clôture de celui-ci ne peut, être connu avec certitude, la Cour des comptes a relevé un certain nombre de ces opérations dont la liste ne peut être exhaustive.

On citera, ici, les plus significatives.

---

(1) Circulaire n° ID 99-510 du 13 octobre 1999.

Le budget de la Jeunesse et des sports reste redevable du remboursement au syndicat des transports parisiens du manque à gagner occasionné par la gratuité des frais de transports à l'occasion de l'inauguration du stade de France, le 28 février 1998, qui est évaluée à 0,6 million de francs. Cette dette devra être prise en charge sur un exercice ultérieur.

Au budget de l'Intérieur et de la décentralisation, des dettes vis-à-vis d'entreprises publiques n'étaient toujours pas réglées au 31 décembre 1998. Elles concernaient notamment France Telecom et l'Imprimerie nationale. D'autre part, des dettes à l'égard du ministère de la défense au titre de la maintenance des aéronefs et de la sécurité civile, pour 11,1 millions de francs étaient encore en suspens au 31 décembre 1998 ; elles n'ont pas été remboursées au cours de l'exercice.

Au budget des Anciens combattants, un contentieux oppose toujours la CNAMTS et l'ex-secrétariat d'Etat aux anciens combattants, qui resterait redevable de 275,3 millions de francs correspondant au solde des exercices 1991 et 1992. De plus, toujours d'après la CNAMTS, le budget des Anciens combattants demeure débiteur de 44,4 millions de francs au titre des prestations de 1996, 1997 et 1998.

Au budget de la Défense, les reports de charges sur dépenses ordinaires s'élevaient à 692 millions de francs à la fin de l'exercice 1998, et s'agissant des dépenses d'investissement, les factures en retard de paiement à la fin de l'exercice 1998, étaient de 752 millions de francs.

Au budget de l'Enseignement scolaire, le montant des reports de charges de 1998 sur 1999 était estimé par le contrôle financier à 752 millions de francs.

Enfin, au budget de l'Outre-mer, à la suite d'une condamnation, l'Etat a dû verser à la province sud de la Nouvelle-Calédonie des sommes dues au titre des années 1996 à 1997, qui se montent, avec les intérêts de retard, à 56,5 millions de francs.

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

Les reports de charges à l'exercice suivant sont susceptibles de répondre à plusieurs motifs.

En premier lieu, ils peuvent procéder d'un choix délibéré, en fin de gestion, compte tenu des conditions d'exécution du budget.

En second lieu, ils peuvent résulter d'une insuffisance des dotations de l'exercice, qui peut être consécutive à des mesures de régulation, ou correspondre à des besoins de financement sous-évalués. Quand ils résultent d'engagements excédant les crédits régulièrement ouverts, une infraction aux dispositions de l'article 11 de l'ordonnance organique relative aux crédits limitatifs peut alors s'ajouter à l'irrégularité constituée par le non-respect de l'annualité budgétaire.

On retiendra dans ce cas également les exemples les plus significatifs parmi ceux cités par la Cour des comptes pour l'exercice 1999.

On observera que ces reports concernent, le plus souvent, les mêmes sections budgétaires que les années précédentes. La Cour considère, que cette répétition révèle une insuffisance récurrente des crédits inscrits en loi de finances initiale sur les chapitres budgétaires concernés, ce qui rend indispensable leur remise à niveau dans les prochaines lois de finances, ne serait-ce qu'au titre du respect élémentaire du principe de la sincérité budgétaire. En outre, il convient, pour les dépenses en capital, de combler le décalage entre la consommation des autorisations de programme et les crédits de paiement mis en place.

Sept budgets sont particulièrement concernés et votre Rapporteur général se bornera ici à citer le constat présenté par la Cour des comptes :

*« Le budget des **Routes** est toujours le théâtre de pratiques irrégulières. En effet, de nombreux préfets de région ou de département signent avec les collectivités territoriales des conventions précisant les modalités de financement non seulement des collectivités mais aussi de l'Etat, qu'ils engagent sans avoir obtenu d'autorisation budgétaire et sans visa du contrôle a priori. En agissant ainsi en l'absence d'AP, les représentants de l'Etat créent une charge pour les exercices futurs.*

*« Au budget de la **Recherche et de la technologie**, les restes à payer s'élevaient au total, au 31 décembre 1999, à 3,82 milliards de francs, en progression de 8% par rapport à l'année précédente. La hausse s'explique principalement par l'étalement des versements de crédits sur les opérations du fonds de la recherche et de la technologie.*

*« Au budget de la **Santé et solidarité**, d'importants reports de charges, dus pour l'essentiel à des dotations insuffisantes, s'inscrivent dans la continuité des exercices précédents. Ces insuffisances cumulées de crédits s'élèvent, à la fin de l'exercice 1999, à 2,06 milliards de francs (2,03 milliards de francs fin 1998).*

« Les principales insuffisances portent sur les trois dispositifs d'intervention majeurs que sont les allocations versées, d'une part au titre du RMI (chapitre 46-21, 326 millions de francs) et de l'allocation pour adultes handicapés (chapitre 46-92, 129 millions de francs) dont les dettes cumulées pour les exercices 1997 à 1999 s'élèvent à 369 millions de francs, et, d'autre part l'allocation pour parents isolés (chapitre 46-20, 366 millions) qui apparaît ici pour la première fois.

« La tendance ne devrait pas s'inverser puisque les insuffisances prévues pour l'exercice 2000 sont en forte augmentation, à 3,29 milliards de francs, essentiellement pour le RMI (chapitre 46-21, 1,2 milliard de francs). Au contraire, les insuffisances chroniques constatées au chapitre 37-01 « service national des objecteurs de conscience », soit 35,6 millions de francs en 1999 contre 124 millions de francs en 1998, devraient se résorber totalement en 2000, sous l'effet de la fin de la conscription.

« Au budget de la **Défense**, les reports de charges du titre III s'élèvent à 217 millions de francs, en nette baisse par rapport à l'exercice précédent (692 millions de francs fin 1998). Ce chiffre ne prend toutefois pas en compte les arriérés de charges du ministère vis-à-vis des entreprises publiques, pour lesquelles des divergences apparaissent entre les situations communiquées par le ministère et par les entreprises.

« S'agissant des dépenses des titres V et VI, et sous réserve des ajustements futurs, les factures en retard de paiement en fin d'année s'élèveraient à 652 millions de francs, continuant le mouvement de baisse observé depuis 1995 : 8 milliards de francs en 1995, 5,7 milliards de francs en 1996, 1,15 milliard de francs en 1997 et 752 millions de francs en 1998. Ces chiffres doivent cependant être considérés avec prudence en raison de leur nature extra-comptable.

« Au budget de la **Culture et de la communication**, les ouvertures de crédits de paiement plus importantes que par le passé sur le chapitre 66-91 « autres équipements » ont permis de résorber la crise des paiements déjà signalée dans les précédents rapports. Toutefois, les restes à payer n'ont pas totalement disparu, ainsi, au 31 décembre 1999, les restes à payer en régions s'élevaient encore à 627,1 millions de francs.

« Au budget de l'**Intérieur et de la décentralisation**, la politique de globalisation et de déconcentration de la gestion des crédits de fonctionnement courant du ministère a permis de mettre un terme aux reports de charges systématiques ; cependant, l'apurement des dettes accumulées, dans lequel le ministère est maintenant engagé, ne sera pas achevé avant plusieurs années. Au 31 décembre 1999, la dette vis-à-vis de l'Imprimerie nationale s'était réduite à 40,6 millions de francs, sans tenir



*compte de la préfecture de police. D'autre part, les efforts réalisés pour rembourser les dettes contractées à l'égard du ministère de la défense au titre de la maintenance des aéronefs de la sécurité civile ont marqué le pas depuis deux ans. Le montant des impayés, qui s'était réduit à 11,1 millions de francs fin 1998, après un maximum de 52 millions de francs fin 1994, s'est légèrement accru au cours de l'exercice pour atteindre 11,7 millions de francs au 31 décembre 1999.*

*« Au budget de **l'Agriculture**, le nouveau chapitre 44-84 « contrats territoriaux d'exploitation agricole – CTE » s'est trouvé doté de 300 millions de francs en loi de finances initiale pour 1999. De plus, en ouvertures nettes, figurent les 131,57 millions de francs de crédits reportés, correspondant à la totalité des reliquats disponibles sur l'ancien chapitre 44-83. Le total des crédits disponibles nets était donc de 431,57 millions de francs.*

*« Les crédits de l'article 10 (CTE) ont fait l'objet, dans leur totalité, soit 300 millions de francs, d'une délégation au CNASEA le 25 novembre 1999, les enveloppes de crédits étant en parallèle notifiées aux préfets, le même mois.*

*« Compte tenu de la date à laquelle a été effectué le versement au CNASEA, il apparaît que l'utilisation de cette dotation était fort improbable. Seuls « une cinquantaine de CTE ont été signés au 31 décembre 1999 ». De plus, le ministère de l'agriculture indique que « seuls les paiements postérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2000 sont susceptibles d'être partiellement remboursés par le FEOGA », ce qui réduit encore la probabilité de voir ses services procéder à des paiements au cours de l'exercice 1999.*

*« De fait, l'utilisation des crédits ouverts au chapitre 44-84 en LFI devait être considérée comme différée, et les crédits disponibles sur le budget du ministère de l'Agriculture devaient en totalité être soumis à reports. Or, la mesure de délégation a conduit à la consommation totale des crédits en 1999 ».*

### *c) Les dettes auprès des fournisseurs publics*

Les dettes contractées par les administrations auprès de leurs fournisseurs constituent des reports de charges contraires au principe de l'annualité budgétaire, même s'il s'agit d'entreprises ou d'organismes publics.

Comme chaque année, la Cour des comptes a procédé à une enquête auprès des entreprises qui sont des fournisseurs habituels de prestations aux administrations de l'Etat, afin d'obtenir une confirmation directe du montant des dettes de l'Etat à leur égard à la clôture de l'exercice 1999.

L'enquête a concerné les entreprises et prestataires suivants : Air France, la Documentation française, l'Imprimerie nationale, France Télécom, La Poste, la SNCF, la RATP, l'UGAP, EDF et GDF, les Charbonnages de France, l'Etablissement national des invalides de la marine et la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines.

La Cour constate que les informations données par les entreprises sur leurs créances ne concordent pas toujours avec la comptabilisation des dettes correspondantes par les administrations concernées, en raison notamment de discordances dans la définition et l'articulation des concepts « d'encours de dette », de « dettes échues », de « dettes exigibles » et de « reports de charges ».

Il conviendrait qu'un effort de remise en ordre soit effectué.

*d) Les opérations de fin d'exercice et les anticipations de charges*

Les ajustements budgétaires auxquels il a été procédé en fin d'exercice, dans les derniers jours de la période complémentaire, permettent de compléter les éléments qui viennent d'être exposés.

Certaines dépenses, initialement prévues pour être imputées sur l'exercice 2000, ont été anticipées, notamment grâce à des crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1999.

En fait la Cour n'a relevé que deux exemples particulièrement critiquables.

Au budget de l'Industrie, des subventions pour un total de 1,32 milliard de francs ont été versées aux Charbonnages de France, en anticipation de charges financières spécifiques imputables à l'exercice 2000.

Sur le même budget, la Cour constate que le niveau élevé des dotations en loi de finances rectificative sur le chapitre 64-93 « Equipement naval – interventions » porte atteinte au principe de l'annualité. En effet, la loi de finances rectificative pour 1998 avait ouvert 2,47 milliards de francs de crédits de paiement pour une dotation initiale de 800 millions de francs. En 1999, les reports sur le chapitre 64-93 ont logiquement atteint

2,45 milliards de francs. La loi de finances rectificative pour 1999 a ouvert une dotation complémentaire de 325 millions de francs de crédits de paiement, pour une dotation initiale toujours de 800 millions de francs, ce qui tend, comme le précise la Cour, à réduire le mécanisme d'anticipation.

Au budget de la Santé et solidarité, la loi de finances rectificative a ouvert 350 millions de francs au chapitre 36-81 « Etablissements nationaux à caractère sanitaire et social », correspondant au besoin de financement de l'Etablissement français du sang. Ces crédits sont en fait destinés à financer un dépense de l'année 2000.

### C.- LES MODIFICATIONS DE LA REPARTITION DES CREDITS

Le principe de spécialité des crédits qui, en l'état des textes, constitue la garantie de l'information du Parlement et de la rigueur de la gestion, est l'un des piliers sur lesquels repose l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Celle-ci autorise néanmoins trois types de modifications dans la répartition initiale des crédits en cours d'exercice : les répartitions de crédits globaux, les transferts et les virements. Ces trois procédures sont nettement définies et strictement encadrées.

En 1999, le montant global des crédits du budget général déplacés dans le cadre de ces trois procédures s'est élevé à 200,03 milliards de francs.

Comme l'indique le tableau ci-après, les mouvements effectués sont en hausse de 2,85% par rapport à 1998 ; cette progression reste modérée comparée aux années antérieures et, rapportée aux crédits initiaux, l'importance des déplacements de crédits est en légère baisse (10,04% au lieu de 10,3% au cours de l'exercice précédent).

#### REPARTITIONS, TRANSFERTS ET VIREMENTS

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999
Répartitions.....	11.182	12.326	14.137	10.927	8.793
Transferts.....	143.056	151.817	174.520	180.807	186.335
Virements.....	1.093	1.880	2.679	2.756	3.904
<b>Total.....</b>	<b>155.332</b>	<b>166.023</b>	<b>191.337</b>	<b>194.491</b>	<b>200.033</b>
<i>Evolution (en %).....</i>	- 2,2	+ 6,9	+ 15,2	+ 1,6	+ 2,85
Total rapporté au montant total des crédits initiaux (en %).....	9,1	9,2	10,4	10,3	10,04

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

En effet, depuis 1977, l'intégralité des crédits de pensions, initialement ouverts dans les budgets des différents ministères pour y être imputés, est transférée, dès le début de la gestion, vers le budget des Charges communes.

En 1999, ce transfert de crédits de pensions a porté sur 150,39 milliards de francs, représentant 75,18% de l'ensemble des mouvements constatés au sein du budget général (contre 74,8% en 1998 et 73,1% en 1997).

Si on excepte ce transfert planifié, les 49,63 milliards de francs de mouvements restants représentent 2,43% du total net des crédits ouverts durant l'exercice. Ce pourcentage, même s'il ramène l'impact de ces modifications à de plus justes proportions, est en forte augmentation par rapport à 1995 et 1996 (1,5%), mais identique au niveau atteint en 1998, et très proche du niveau de 1997 (2,6%).

On soulignera cependant que les rythmes de croissance des mouvements de crédits font l'objet d'évolutions très différentes selon la nature des mouvements en cause : les répartitions de crédits sont en baisse par rapport à l'exercice précédent (- 10,37%), alors que les transferts et les virements de crédits sont en hausse, respectivement de 3,06% et 41,6%. Quatre budgets ont concentré, en 1999, 75% des virements, le budget de la Défense (1.506,2 millions de francs au lieu de 847,3 millions de francs en 1998), celui des Transports terrestres (534,4 millions de francs, celui de l'Enseignement scolaire (550,9 millions de francs), et celui de l'Intérieur et de la décentralisation (308,9 millions de francs).

### 1.- Les répartitions de crédits globaux

Aux termes de l'ordonnance organique, il existe trois catégories de crédits globaux (non répartis par chapitre au moment du vote de la loi de finances), pour lesquels il est possible de procéder à des répartitions en cours de gestion :

– les crédits ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés (article 7) ;

- les crédits pour « dépenses éventuelles » (article 10) ;
- les crédits pour « dépenses accidentelles » (article 11, alinéa premier).

**BUDGET GENERAL : REPARTITION DE CREDITS GLOBAUX**

	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
<b>1994</b>	15.630,2	+ 3,6	9,8	0,93	0,91	0,86
<b>1995</b>	11.182,1	– 28,5	7,2	0,65	0,62	0,60
<b>1996</b>	12.326,0	+ 10,2	7,4	0,69	0,67	0,63
<b>1997</b>	14.137,5	+ 14,7	7,4	0,77	0,76	0,72
<b>1998</b>	10.927,03	– 22,7	5,6	0,58	0,56	0,53
<b>1999</b>	9.793,61	– 10,37	4,90	0,49	0,48	0,46

Comme il vient d'être indiqué, les répartitions de crédits globaux du budget général sont en baisse de 10,37% en 1999 ; cette évolution est essentiellement imputable aux répartitions de crédits pour dépenses non encore ventilées (article 7) qui constituent la plus large part des répartitions.

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

Les répartitions de crédits pour dépenses non encore ventilées connaissent, en 1999, une baisse de 13%. Elles s'élèvent, en effet, à 9,04 milliards de francs, contre 10,5 milliards de francs en 1998 et 13,74 milliards de francs en 1997.

En 1999, les opérations de répartition les plus importantes ont porté:

- en crédit, sur les budgets de l'Enseignement scolaire (5,08 milliards de francs), de l'Intérieur et de la décentralisation (1,41 milliard de francs) et de l'Outre-mer (1,2 milliard de francs) ;

- en débit, sur les budgets de l'Emploi (– 5,89 milliards de francs), de l'Outre-mer (1,21 milliards de francs), et des Charges communes (– 947,23 millions de francs).

Le solde positif de répartition au budget de l'Enseignement scolaire, qui a progressé de 11,6% par rapport à l'exercice précédent, résulte pour une très large part de crédits en provenance du budget de l'Emploi, chapitre 44-01 « programme en faveur de l'emploi des jeunes », dans le but de financer les emplois-jeunes.

- Comme chaque année, la Cour des comptes regrette la poursuite de la pratique des « chapitres réservoirs », destinés à financer des dépenses dont la répartition par chapitre est, en réalité, connue dès le vote du projet de loi de finances initiale. Elle cite, à titre d'exemple, le chapitre 68-93 « Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie » du budget de l'Outre-mer, dont, d'année en année, des montants à peu près identiques (374 millions de francs en 1999, 390 millions de francs en 1998) sont répartis, sur divers chapitres destinés à la Nouvelle-Calédonie.

Elle fait également référence à divers crédits globaux administratifs du budget des Charges communes (947,2 millions de francs), qui auraient dû être directement répartis aux budgets destinataires.

- La Cour des comptes critique, une nouvelle fois, « la pratique consistant à répartir sur un chapitre d'investissement des crédits de fonctionnement ou inversement ».

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

En application de l'article 10 de l'ordonnance organique, les chapitres de crédits provisionnels figurant à l'état G annexé à la loi de finances ont bénéficié de répartitions effectuées à partir du chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles » du budget des Charges communes. En 1999, elles ont porté sur un montant de 273,2 millions de francs, ce qui représente une baisse de 32% par rapport à l'année 1998 (206,9 millions de francs).

La majeure partie des crédits répartis en application de l'article 10 (145,48 millions de francs) ont été destinés au chapitre 46-02 « Secours aux victimes de sinistres et calamités » du budget des Charges communes. 27,25 millions de francs sont allés vers le chapitre 34-03 « Frais de réception et de voyages exceptionnels » du budget des Affaires étrangères.

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

En application de l'article 11-1 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, des répartitions peuvent être faites à partir du chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des Charges communes. Elles sont destinées à

couvrir des dépenses urgentes ou imprévues et connaissent, par nature, une évolution erratique.

En 1999, ce chapitre était doté de 450 millions de francs et a, en outre, bénéficié d'un virement de 26 millions de francs depuis le chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles » du budget des Charges communes.

Les répartitions, qui ont porté sur la presque totalité de ces crédits, se sont élevées à 475,2 millions de francs, en forte hausse par rapport à 1998 (223,3 millions de francs).

Le recours à cette procédure est, dans plusieurs cas, critiqué par la Cour des comptes, qui conteste l'existence de circonstances urgentes ou imprévisibles. A l'inverse, on peut regarder comme légitime, la répartition de 30 millions de francs vers le chapitre 57-10 « Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles » du budget de l'Environnement pour faire face aux conséquences du naufrage du pétrolier *Erika*.

## 2.- Les transferts de crédits

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

Les transferts au sein du budget général se sont élevés, en 1999, à 186,33 milliards de francs, en progression de 3,06% par rapport à 1998 (180,8 milliards de francs). Ils ont représenté 93,15% des modifications de la répartition des crédits, pourcentage équivalent à celui de 1998.

A condition de ne pas porter atteinte, y compris de façon détournée, à la nature de la dépense, cette procédure pourrait être regardée comme apportant un certain assouplissement à la règle de la spécialité par chapitre budgétaire. En fait, chaque année, le transfert le plus important porte sur les crédits de pensions en provenance de divers budgets vers le budget des Charges communes pour la gestion des pensions (150,39 milliards de francs en 1999 comme cela a déjà été indiqué, soit 75,18% des transferts).

**BUDGET GENERAL : TRANSFERTS DE CREDITS**

	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votés (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
<b>1994</b>	142.132,4	- 0,26	89,4	8,49	8,26	7,82
<b>1995</b>	143.056,6	+ 0,7	92,1	8,38	7,94	7,64
<b>1996</b>	151.817,1	+ 6,1	91,4	8,44	8,25	7,80
<b>1997</b>	174.520,4	+ 15,0	91,2	9,53	9,35	8,85
<b>1998</b>	180.807,2	+ 3,6	93,0	9,62	9,32	8,82
<b>1999</b>	186.335,8	+ 3,06	93,15	9,35	9,13	8,78

Dans l'ensemble, les irrégularités soulignées par la Cour, pour la gestion 1999, relatives, notamment, à la modification de la nature de certaines, dépenses, paraissent sans grande conséquence au regard de la sincérité du budget. S'agissant en particulier, du budget de l'Intérieur et de la décentralisation, des autorisations de programmes (63 millions, par arrêté du 16 février 1999) et des crédits de paiement (72 millions par arrêté du 20 avril 1999 ; 42 millions, par arrêté du 1<sup>er</sup> juin 1999) ont été transférés du chapitre 57-50 « Equipement du ministère de l'intérieur » au chapitre 34-20 « Entretien programmé des matériels » du budget de la Défense. Ces transferts concernent respectivement la remotorisation des avions et la maintenance des hélicoptères du ministère, la remotorisation d'un *tracker* et la maintenance des hélicoptères de la sécurité civile, enfin, les arriérés de paiement sur les contrats de maintenance des aéronefs passés avec le GIE Cerbère. La Cour relève que « *le transfert de crédits du titre V vers le titre III traduit une modification de la nature de la dépense, et, comme tel, n'est pas conforme aux dispositions de l'article 14 al. 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959* ». Elle observe cependant que « *l'on peut admettre que l'entretien des matériels lourds de la sécurité civile soit assimilé à une dépense d'investissement.* »

**3.- Les virements de crédits**

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

- être opérés par décret ;



- intervenir à l'intérieur d'un même titre du budget considéré ;
- n'affecter que le dixième au plus des crédits de chaque chapitre intéressé.

Les virements de crédit ont atteint, en 1999, 3,9 milliards de francs, en progression de 41,62% par rapport à 1998. Depuis l'exercice 1997, on constate une hausse sensible et régulière de ces opérations.

**BUDGET GENERAL : VIREMENTS DE CREDITS**

	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes de crédits (en %)	aux crédits ouverts en loi de finances initiale (en %)	au total des crédits votes (en %)	au total net des crédits ouverts (en %)
<b>1994</b>	1.161,6	- 50,4	0,7	0,07	0,07	0,06
<b>1995</b>	1.093,5	- 5,9	0,7	0,06	0,06	0,06
<b>1996</b>	1.880,4	+ 72,0	1,1	0,10	0,10	0,10
<b>1997</b>	2.679,4	+ 42,5	1,4	0,15	0,14	0,14
<b>1998</b>	2.756,9	+ 2,9	1,4	0,15	0,14	0,13
<b>1999</b>	3.904,5	41,62	1,95	0,20	0,19	0,18

En 1999, ces virements ont affecté principalement quatre budgets sur lesquels se sont concentrées 75% des opérations : la Défense (1,5 milliard de francs), l'Enseignement scolaire (551 millions de francs), les Transports terrestres (534,4 millions de francs) et l'Intérieur et la décentralisation (308,9 millions de francs).

Dans la grande majorité des cas, ces virements ont eu pour objet de pourvoir à des besoins d'ajustement de crédits de rémunérations ou de crédits indemnitaires.

Par exemple, la Cour des comptes mentionne, pour la deuxième année consécutive, que le plan de charge des dépenses de personnel du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, est déséquilibré par les insuffisances récurrentes dans l'évaluation prévisionnelle, en loi de finances initiale, des charges liées à la principale prime perçue par les personnels de la police nationale, la prime spéciale de sujétion de police. Il en résulte que le bouclage du financement de ces dépenses ne peut se faire qu'en prélevant les crédits nécessaires, par exemple, sur un chapitre destiné à l'achat de matériel...

Votre Rapporteur général considère que le caractère répétitif de ces opérations au sein de certains ministères, justifierait, de la part des rapporteurs spéciaux, un approfondissement de l'analyse de l'emploi de ces crédits lors de l'examen des projets de lois de finances initiales.

#### 4.- Les imputations irrégulières

Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi organique précise que les crédits ouverts par la loi de finances « *sont affectés à un service ou à un ensemble de services* » et « *spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination* ». En application de ce principe de spécialité budgétaire, l'imputation des dépenses doit respecter la distinction entre dépenses ordinaires et dépenses en capital, la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention ou entre investissements directs et subvention et, enfin, la définition des chapitres, telle qu'elle ressort de leur intitulé.

Or, force est de constater que la Cour des comptes note, concernant l'imputation des dépenses, la persistance d'irrégularités qu'elle avait déjà relevées dans ses rapports des années antérieures.

- Des crédits pour dépenses accidentelles ont été utilisés sans nécessité.

Cette situation n'a pas été sans conséquence puisque après le naufrage de l'*Erika*, le 12 décembre 1999, le crédit pour dépenses accidentelles s'est révélé insuffisant pour répondre à un besoin correspondant aux trois critères de calamité, d'urgence et d'imprévisibilité exigés par l'ordonnance. Un décret du 29 décembre 1999 a viré au chapitre des dépenses accidentelles la presque totalité du reliquat du crédit pour dépenses éventuelles (26 millions de francs). Pour autant, les ouvertures de crédits au budget de l'Environnement pour lutter contre les conséquences de la marée noire ont, en pratique, été limitées par la faiblesse du reliquat disponible.

- La distinction entre dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement n'est pas toujours respectée de façon suffisamment rigoureuse.

D'une façon générale, votre Rapporteur général tient à souligner que les pratiques les plus critiquables ou les moins transparentes, dans les opérations de gestion des ministères, sont le plus souvent en rapport avec des dépenses de personnel mal ou sous-évaluées et avec la gestion des pensions du personnel de l'Etat.

Il s'agit, non seulement des dépenses de salaires ou de primes, mais également des créations et transformations d'emplois, notamment à l'éducation nationale, qui ne devraient résulter, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance organique de 1959, que d'une loi de finances et qui font l'objet de mesures réglementaires.

La Cour présente à cet égard les observations suivantes :

*« Au budget de l'Enseignement scolaire, 1.685 emplois sont irrégulièrement financés. Certains, soit 150 au chapitre 31-92 « Enseignement primaire – rémunérations » et 200 au chapitre 31-90 « Personnels d'administration – rémunération, sont gagés par autant d'emplois relevant du chapitre 31-93 « Enseignement secondaire – rémunérations », 108 emplois excédentaires au chapitre 31-93 sont gagés par 108 emplois du chapitre 31-92. D'autres, soit 835, sont gagés par des heures supplémentaires. Enfin, 500 emplois excédentaires sur les chapitres 31-92 et 31-93 n'ont pas de contrepartie. L'imbrication des gages et contre-gages trouve son origine dans une succession de mesures prises à des dates différentes, par décisions gouvernementales à la suite de réunions interministérielles, ou par lettres du ministre. Dans certains cas, les créations de postes remontent à des « mesures d'urgence » prises pour la rentrée scolaire de 1994. Une telle gestion n'est pas conforme à l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose dans son article 1 : « Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances. Toutefois, des transformations d'emplois peuvent être opérées par décret pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat ». La situation constatée à l'éducation nationale pour les enseignements scolaires doit donc faire l'objet d'une régularisation ».*

On observera que le projet de budget pour 2001 prévoit un certain nombre de mesures de régularisation sur les chapitres 31-90, 31-92 et 31-93, afin de tenir compte de la situation réelle des personnels.

La Cour a relevé également, s'agissant du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, une pratique assez fréquente consistant à faire supporter par le chapitre 37-61 « Dépenses relatives aux élections », des dépenses de personnel.

- La spécialité des crédits d'équipement des titres V et VI n'est pas toujours respectée.

Par exemple, au budget de l'Environnement, le « fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles », dits fonds POLMAR, qui n'était pas doté en loi de finances initiale et a reçu

30 millions de francs par décret à la suite du naufrage du pétrolier *Erika*, est inscrit au titre V, alors que les dépenses correspondantes ne sont évidemment pas des dépenses d'investissement.

Dans plusieurs budgets (notamment celui de la Recherche et de la technologie), on relève également, au titre V, des chapitres destinés à financer des études, des analyses, voire des évaluations. Même si les crédits correspondant portent le plus souvent sur des faibles montants, ces irrégularités ajoutent au manque de lisibilité des budgets.

- La spécialité des crédits d'intervention du titre IV est parfois contournée.

La Cour des comptes évoque particulièrement les dépenses de prestations de service qui sont parfois imputées au titre IV (dépenses de subvention) alors qu'elles doivent donner lieu à mise en concurrence et doivent être imputées, selon leur nature au titre III ou au titre V.

### **III.- LES MODIFICATIONS DE CREDITS DEMANDEES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT**

Les modifications de crédits demandées résultent des écarts constatés, chapitre par chapitre, entre les crédits disponibles, c'est-à-dire les crédits votés dans le cadre des lois de finances initiale et rectificative, éventuellement modifiés par des actes réglementaires, et les dépenses effectives.

Les annulations et les dépassements constatés dans le présent projet, alors même que la loi de finances rectificative de fin d'année aurait dû retracer les modifications survenues pendant l'exercice, interviennent pour des raisons différentes. En principe, les annulations devraient correspondre aux dotations ordinaires qui n'ont pas lieu d'être reportées sur l'exercice suivant, en application de l'article 17 de l'ordonnance organique. Pour leur part, les dépassements ne devraient concerner que les chapitres dotés de crédits évaluatifs, sur lesquels les dépenses peuvent excéder le montant des crédits ouverts par les lois de finances initiale ou rectificative.

Malgré les efforts louables, précédemment signalés dans le présent rapport, pour améliorer les conditions d'examen du projet de loi de règlement, force est de constater qu'en ce qui concerne les annexes explicatives devant préciser l'origine des dépassements de crédits et la nature des pertes et profits dans l'exécution des différents comptes, ainsi que les explications sur les crédits non consommés, la situation n'a pas évolué. Cette année encore, votre Rapporteur général le déplore, les annulations ne donnent lieu à aucune explication appropriée dans les documents afférents au projet de loi de règlement et, les dépassements, à des justifications très lacunaires. On constate d'ailleurs, comme l'année dernière, que, dans plusieurs cas, les dépassements auraient pu faire l'objet d'une inscription dans le cadre du collectif de fin d'année, compte tenu de leur caractère prévisible.

Il est vrai que l'article 36 de l'ordonnance organique de 1959, relatif aux documents accompagnant le projet de loi de règlement, manque singulièrement de précision sur la nature exacte de ces informations susceptibles d'éclairer le débat.

De surcroît, comme votre Rapporteur général l'a indiqué à diverses occasions, le renforcement du contrôle parlementaire sur l'exécution des lois de finances signifie, outre le contrôle de la régularité juridique et comptable, un examen approfondi des la gestion des crédits budgétaires et des résultats

obtenus, cet examen ayant vocation à éclairer le débat sur le projet de loi de finances initiale de l'exercice suivant.

Si un effort pour aller dans ce sens a été engagé avec les comptes rendus de gestion des ministères, que votre Rapporteur général s'est efforcé d'exploiter au mieux, il reste que c'est la structure même du projet de loi de règlement et donc la nature du débat parlementaire l'accompagnant qui doivent évoluer.

L'exercice 1999 est marqué, pour le seul budget général, par des ajustements demandés en loi de règlement, légèrement supérieurs à ceux de l'exercice précédent. Les ouvertures, demandées pour le budget général, sont de 16,4 milliards de francs, contre 15,30 milliards de francs de dépassements de crédits en 1998 et 14,7 milliards de francs en 1997. D'autre part, 10 milliards de francs d'annulations sont proposés pour le budget général, contre 9,5 milliards de francs en 1998 et 10,52 milliards de francs en 1998.

**EVOLUTION DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CREDITS EN LOI DE REGLEMENT**

*(en millions de francs)*

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
<i>A.- Budget général</i>										
Dépenses ordinaires civiles brutes .....	16.011	12.954	23.143	8.968	14.673	9.475	15.264	8.304	16.359	8.530
Dépenses civiles en capital .....	-	-	-	1	-	2	-	1	-	81
Dépenses militaires .....	14	1.294	113	1.249	8	1.046	32	1.158	6	1.486
<b>Total du budget général (A) .....</b>	<b>16.025</b>	<b>14.248</b>	<b>23.256</b>	<b>10.218</b>	<b>14.681</b>	<b>10.523</b>	<b>15.296</b>	<b>9.463</b>	<b>16.365</b>	<b>10.096</b>
<i>B.- Budgets annexes.....</i>	1.324	1.666	1.359	2.148	774	528	1.851	728	2.864	1.235
<i>C.- Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor.....</i>	1.676	20.650	394	9.587	701	306	10.590	305	14.813	82
<b>TOTAL des opérations à caractère définitif (A+B+C) .....</b>	<b>19.025</b>	<b>36.564</b>	<b>25.009</b>	<b>21.953</b>	<b>16.156</b>	<b>11.357</b>	<b>27.737</b>	<b>10.496</b>	<b>34.042</b>	<b>11.413</b>
<i>D.- Opérations à caractère temporaire (crédits) ....</i>	1.418	824	24.493	164	43.110	109	23.307	1.675	66.721	2.109
<b>TOTAL pour le budget de l'Etat (A+B+C+D)...</b>	<b>1.437</b>	<b>37.388</b>	<b>49.502</b>	<b>22.117</b>	<b>59.266</b>	<b>11.466</b>	<b>51.044</b>	<b>12.171</b>	<b>100.763</b>	<b>13.522</b>
<i>E.- Autorisations de découverts supplémentaires (comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2000) .....</i>	42.857	-	41.318	-	41.905	-	37.498	-	56.562	-





Les ouvertures demandées sur les budgets annexes sont de nouveau en augmentation, puisque 2.864 millions de francs de dépassements sont à comparer à 1.851 millions de francs en 1998. De même les annulations demandées, soit 1.235 millions de francs, sont en augmentation par rapport à l'exercice précédent, où elles n'étaient que de 728 millions de francs (528 millions de francs en 1997).

Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) est l'objet des plus importants ajustements, supérieurs en 1999, avec 2.016 millions de francs de crédits complémentaires à ce qu'ils étaient en 1998 (1.388 millions de francs). Les crédits inutilisés, sur ce budget, sont également en progression, avec 615 millions de francs en 1999 contre 549 millions de francs en 1998

#### EVOLUTION DES DEPASSEMENTS DE CREDITS

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999
I. Budget général	16.024,	23.256,	14.681,	15.296,	16.364,
II. Budgets annexes	1.324,	1.359,	773,7	1.851,	2.863,
III. Comptes spéciaux du trésor	1.420,	24.887,	43.810,	33.897,	81.562
IV. Hors compte 903-58 <sup>(a)</sup>	1.681,	2.595,	2.198,	10.590,	15.939,10
<b>TOTAL I + II + III</b>	<b>1.437,</b>	<b>49.502,</b>	<b>59.265,</b>	<b>51.044,</b>	<b>100.763,</b>
<b>TOTAL I + II + IV</b>	<b>19.030,</b>	<b>27.210,</b>	<b>17.653,</b>	<b>27.737,</b>	<b>35.167,</b>

(a) Compte d'« avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » pour lequel le montant des ouvertures demandées est de 65,6 milliards de francs .

Les comptes spéciaux du Trésor ont enregistré des dépassements de crédits plus importants en 1999 (81,6 milliards de francs) qu'en 1998 (33,9 milliards de francs). Le compte d'affectation spéciale n° 90224 « produits de cessions de titres du secteur public », avec 14,8 milliards de francs de crédits demandés dans le cadre du présent projet de loi, contre 10,54 milliards de francs en 1998, contribue tout particulièrement à cette progression.

Enfin, la différence de montant entre les dépassements et les annulations continue de trouver son origine, comme pour les années précédentes, dans les opérations temporaires. En effet, les ouvertures complémentaires demandées pour les comptes d'avance s'élèvent à 66,7 milliards de francs (contre 23,31 milliards de francs en 1998), alors que le total des dépassements pour le budget de l'Etat est de 100,8 milliards de francs contre 13,52 milliards de francs d'annulations.

## A.- LE BUDGET GENERAL

Le solde net des ouvertures et annulations fait apparaître une augmentation de 6.269 millions de francs des crédits du budget général, ce qui représente 0,31% des crédits initiaux (le même pourcentage qu'en 1998) et 0,31% des crédits ouverts.

En 1998, le solde net des ouvertures et annulations avait conduit à une augmentation de 5.834 millions de francs des crédits du budget général.

On constate, en 1999, à la fois une augmentation des dépassements de crédits et une légère augmentation des annulations et ce, malgré une diminution des annulations sur le titre I. Ce constat n'est pas un signe d'amélioration globale de la gestion.

### 1.- Les dépassements et ouvertures de crédits

Selon le présent projet de loi, les dépassements de crédits correspondant aux ouvertures demandées ont atteint 16.365 millions de francs, soit 0,80% du total des crédits ouverts, dont 16.359 millions de francs pour les dépenses ordinaires civiles (article 3 du présent projet) et 6 millions de francs au titre des dépenses ordinaires militaires (article 5 du présent projet).

Les dépenses payées au-delà des crédits disponibles sont, pour l'exercice considéré, en augmentation de plus de 4% par rapport à l'exercice 1998, cette augmentation étant identique à celle constatée par rapport à 1997. Tous ces dépassements concernent des chapitres dotés de crédits évaluatifs et sont concentrés sur les dépenses civiles ordinaires.

**BUDGET GENERAL : EVOLUTION DES DEPASSEMENTS DE CREDITS**

(en millions de francs)

	<b>Total net des crédits ouverts (A)</b>	<b>Dépassements (Crédits supplémentaires demandés en loi de règlement) (B)</b>	<b>Pourcentage (B/A)</b>
1982	917.039,1	10.348,7	1,13
1983	1.011.864,	19.060,6	1,88
1984	1.107.444	14.408	1,30
1985	1.188.764,	7.588,7	0,64
1986	1.257.788,	15.991,8	1,27
1987	1.261.877,	28.667	2,27
1988	1.327.027,	15.826,8	1,19
1989	1.413.517,	21.459,1	1,52
1990	1.531.753,	12.058,8	0,79
1991	1.612.984,	18.591,2	1,15
1992	1.707.164,	20.625,6	1,21
1993	1.778.109,	24.024,6	1,35
1994	1.818.141,	11.857,3	0,65
1995	1.872.540,	16.024,9	0,86
1996	1.946.972,	23.256,1	1,19
1997	1.971.388,	14.681,4	0,74
1998	1.985.356,	15.296,2	0,77
1999	2.049.631,	16.364,9	0,80

Les dépenses effectuées en dépassement des crédits ouverts sont autorisées en matière de crédits évaluatifs pour les chapitres correspondant à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi que pour les chapitres énumérés à l'Etat F annexé à la loi de finances.

Ces prescriptions, inscrites à l'article 9 (crédits évaluatifs) de l'ordonnance organique, ne sont pas d'une précision telle que leur application soit dénuée de toute incertitude. Ainsi, le Gouvernement considère-t-il que les charges de pensions appartiennent à la catégorie des crédits évaluatifs parce qu'elles ressortissent du service de la dette viagère de l'Etat. Votre Rapporteur général a exposé dans son rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1997 le caractère fragile de cette interprétation<sup>(1)</sup>. En effet, l'article 6 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prévoit que les charges de la dette viagère doivent être

(1) Rapport n° 1603 du 18 mai 1999, pages 145 et 146.

inscrites dans le même titre que celles de la dette publique : les charges de pension inscrites au titre III ne peuvent donc être considérées comme correspondant à la dette viagère visée par l'ordonnance organique.

Les dépenses effectuées en dépassement de crédits ouverts sont interdites en matière de crédits limitatifs et provisionnels.

On constate avec satisfaction qu'en 1999, les ouvertures de crédits complémentaires proposées dans le présent projet de loi, se rapportent pour les dépenses ordinaires civiles du budget général, exclusivement à des crédits évaluatifs, pour un montant de 16,35 milliards de francs, auxquels s'ajoutent 5,75 millions de francs d'ouvertures complémentaires de crédits militaires.

**BUDGET GENERAL : DEPASSEMENTS SELON LA NATURE DES CREDITS**

*(en millions de francs)*

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Crédits évaluatifs	11.857,2	16.024,9	23.247,9	14.670,1	15.291,7	16.364,887
Crédits provisionnels	0,039	0	0	0	1,702	0
Crédits limitatifs	0,040	0,002	8,182	11,255	2,772	0
<b>TOTAL</b>	<b>11.857,3</b>	<b>16.024,9</b>	<b>23.256,1</b>	<b>14.681,3</b>	<b>15.296,2</b>	<b>16.364,887</b>

Les dépassements de crédits évaluatifs ne sont pas irréguliers au regard de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; ils n'en sont pas moins critiquables quand ils résultent de prévisions incertaines ou de carences dans la gestion des crédits.

La Cour des comptes constate dans son rapport que, comme les années précédentes, trop de chapitres évaluatifs sont insuffisamment dotés au regard des besoins récurrents et prévisibles et que cela nuit à la sincérité de la loi de finances initiale.

**BUDGET GENERAL :  
VENTILATION DES DEPASSEMENTS DE CREDITS EVALUATIFS**

*(en millions de francs)*

Nature des dépenses	1996	1997	1998	1999	Évolution 1999/1998 (en %)
<b>Titre I</b>					
Dette publique .....	2.419,5	1.692,5	2.107,5	1.815,5	-13,8
Garanties diverses .....	0,00	4.974,5	101,28	3.148,5	n.s.
Dépenses en atténuation de recettes .....	15.690,5	2.186,5	11.206,5	9.840,5	-12,19
<b>Titre III</b>					
Pensions civiles et anciens combattants .....	454,72	652,31	233,53	160,4	-31,31
Frais de justice et réparations civiles.....	341,24	429,68	220,71	108,0	-51,0
Cotisations et prestations sociales .....	2.337,5	964,02	867,94	613,6	-29,30
<b>Titre IV</b>					
Bonifications d'intérêts .....	489,57	2.738,5	0	0	-
Fonds national de chômage .....	1.511,5	883,22	514,32	652,9	+26,95
Divers .....	2,61	0	40,3	25,9	-35,7
<b>TOTAL.....</b>	<b>23.247,5</b>	<b>14.670,5</b>	<b>15.291,5</b>	<b>16.364,5</b>	<b>7,02</b>

*Source : Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999.*

Votre Rapporteur général note avec satisfaction que, le dépassement de crédits provisionnels, sur le chapitre 31-96 « Remises diverses » du budget des Services financiers, d'un montant de 1,7 million de francs, qu'il avait dénoncé dans son rapport sur l'exécution du budget de 1998 n'a pas été renouvelé en 1999.

Rappelons que les crédits provisionnels, prévus par l'article 10 de l'ordonnance organique, s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances parce qu'elles sont engagées en vertu d'une loi ou d'un règlement. Les dépenses imputées sur ces chapitres doivent rester dans la limite des crédits ouverts, mais, si ceux-ci sont insuffisants, ils peuvent être complétés en cours de gestion par prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles inscrit au chapitre 37-94 des Charges communes. Les dépenses en dépassement des crédits ouverts, constatées au chapitre 31-96 constituaient donc une infraction aux dispositions de l'article 10 de l'ordonnance organique.

*a) Les ouvertures complémentaires de crédits au titre premier*

Au budget des Charges communes, les dépassements reflètent la sous-évaluation persistante des crédits du titre I.

Les ouvertures sur cinq chapitres des Charges communes au titre de la **dette publique** (chapitres 11-05, 12-01, 12-03, 13-01 et 13-03) représentent 1.815,2 millions de francs, au lieu de 2.107 millions de francs en 1998. Le dépassement observé en 1999, se situe au plus bas niveau observé depuis 1993.

A l'inverse, contrairement à l'exercice précédent, un dépassement de 115,23 millions de francs est constaté sur le chapitre 11-05 de la première partie (dette négociable).

Sur les deuxième (dette non négociable) et troisième (charges diverses et frais de trésorerie) parties, les dépassements, en baisse de 14% par rapport à 1998, s'expliquent toujours par l'importance des charges supportées par le chapitre 13-03 «Frais divers de trésorerie» (1.064 millions de francs)

Les dépassements sur les chapitres relatifs aux dépenses en atténuation de recettes se montent à 9.840,9 millions de francs, en réduction par rapport à 1998 (11.206,6 millions de francs) ; les variations annuelles de ces dépassements (chapitres de la cinquième partie du titre I) sont toujours importantes.

Le dépassement sur le chapitre 15-01 « Dégrèvements, remises et annulation, remboursements et restitutions sur contributions directes recouvrées par la comptabilité publique » s'élève à 3.217,1 millions de francs contre 1.727,1 millions de francs en 1998, 1.827,6 millions de francs en 1997 et 4.822,7 millions de francs en 1996.

Sur le chapitre 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers », le dépassement en 1999 est de 6.441,9 millions de francs, après 8.832,2 millions de francs en 1998 (aucun dépassement n'avait été constaté en 1997).

Au chapitre 15-06 « Décharges de responsabilité et remises de débet », les dépenses excèdent les crédits à hauteur de 181,9 millions de francs. Le dépassement avait été de 647,3 millions de francs en 1998 et de 333,9 millions de francs en 1997.

Les dépassements sur les dépenses de garantie (chapitre 14-01 « Garanties diverses ») atteignent en 1999 le total de 3.148 millions de francs. Les dépenses sur ce chapitre sont logiquement très variables.

*b) Les ouvertures de crédits de pensions*

Les dépenses de pensions civiles et militaires (titre III) et les pensions des anciens combattants (titre IV) sont assimilées par le Gouvernement à la dette viagère de l'Etat. Aussi celui-ci se prévaut-il du caractère évaluatif des crédits y afférents dans les conditions précédemment évoquées.

Au budget des Charges communes, le chapitre 32-97 « Pensions » présente un dépassement de 157,1 millions de francs pour des dépenses totales de 178.294,3 millions de francs (0,1% des dépenses).

Le chapitre 46-21 « Retraite du combattant » du budget des Anciens combattants présente en 1999 un dépassement de 3,3 millions de francs (0,1% des dépenses) qui s'explique en partie par l'arrivée à l'âge de la retraite de nombreux anciens appelés ayant servi en Algérie, alors que les lois de finances pour 1998 et 1999 rendaient les règles d'attribution de la carte du combattant plus souples.

Au total, les dépassements au titre des pensions sont de 160,4 millions de francs en 1999 (233,5 millions de francs en 1998), valeur la plus faible constatée depuis 1995.

*c) Les ouvertures de crédits pour charges sociales*

Les cotisations sociales (part de l'Etat) et les prestations sociales versées par l'Etat sont des crédits évaluatifs inscrits, pour tous les services, à l'état F de la loi de finances pour 1999.

Les mouvements les concernant sont variables d'une année à l'autre : les ouvertures avaient décuplé en 1996 par rapport à 1995 pour atteindre 2.338 millions de francs (2.250 millions de francs aux budgets civils et 88 millions de francs au budget militaire). Elles sont passées à 964 millions de francs en 1997 et à 835,67 millions de francs en 1998 pour les seuls budgets civils et sont à nouveau orientées à la baisse en 1999, avec 509,26 millions de francs. Il s'est ajouté à ces montants, en 1999, 5,75 millions de francs au budget militaire contre 32,27 millions de francs en 1998.

Les dépassements concernent seize budgets dont l'Enseignement scolaire (473,7 millions de francs), les Services communs et finances (26,9 millions de francs), l'Agriculture et la pêche (25,2 millions de francs), les Charges communes (22,4 millions de francs) et la Santé et la solidarité (21,9 millions de francs).

Le niveau atteint au budget de l'Enseignement scolaire (473,7 millions de francs) est dû à une insuffisance récurrente de la dotation du chapitre 33-91 « Prestations sociales versées par l'Etat », concernant le congé de fin d'activité, dont le dispositif arrivera cependant à échéance à la fin 2000.

Les dépassements au budget des Affaires étrangères se sont élevés à 13,1 millions de francs, dans un contexte qui pourrait conduire à les juger peu significatifs, puisque l'année 1999 a vu la fusion des anciennes sections budgétaires des affaires étrangères et de la coopération.

Votre Rapporteur général insiste une nouvelle fois sur le fait que les transferts entre le budget des Charges communes et les différents ministères rendent peu lisible les dotations affectées aux cotisations sociales.

*d) Les dépassements relatifs aux frais de justice et de réparations civiles*

Les dépassements de crédits pour frais de justice et de réparations civiles se montent à 108 millions de francs, en très nette baisse par rapport aux années précédentes où ils étaient de 220,7 millions de francs en 1998, 206,2 millions de francs en 1997 et 341,2 millions de francs en 1996.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour frais de justice et de réparations civiles se sont élevés à 3.188,5 millions de francs (2.987,7 millions de francs en 1998). Les crédits disponibles ont atteint 3.542,5 millions de francs, soit 11,1% de plus que les ouvertures initiales (et 8,3% de plus que les 3.272,5 millions de francs disponibles en 1998). Les dépenses de 1999 se montent à 3.344,7 millions de francs en baisse de 1,6% (3.399,4 millions de francs en 1998).

Dix-huit fascicules budgétaires sont dotés de crédits pour frais de justice et de réparations civiles. On peut regretter que la nomenclature n'attribue pas un libellé et un numéro de chapitre identiques pour les crédits de cette nature ouverts dans chacun des fascicules.

Les dépassements sont constatés pour neuf budgets : Outre-mer (32,6 millions de francs), Agriculture et pêche (21,9 millions de francs),



Santé et solidarité (16,9 millions de francs), Intérieur et décentralisation (16,9 millions de francs), Services communs du ministère de l'équipement (14,4 millions de francs), Mer (4,2 millions de francs), Affaires étrangères (0,4 million de francs), Tourisme (0,4 million de francs) et Services généraux du Premier ministre (0,3 million de francs).

Pour plusieurs budgets, sur le chapitre des frais de justice et de réparations civiles, les dépassements sont récurrents et représentent un pourcentage significatif des dotations ouvertes. La Cour des comptes a fourni pour certains de ces dépassements les éclaircissements qui suivent :

*« Au budget de l'Outre-mer, chapitre 37-91, les dépenses se sont élevées à 108,4 millions de francs, soit un niveau inférieur à celui de 1998 (161,7 millions de francs), mais toujours sans rapport avec la dotation initiale du chapitre (3,1 millions de francs) qui n'a pas évolué. L'abondement en loi de finances rectificative était sciemment insuffisant, et l'apurement du solde déficitaire de ce chapitre a été reporté en loi de règlement pour ne pas alourdir la loi de finances rectificative. Le montant des dépenses résultant de condamnations pour refus de concours de la force publique poursuit sa croissance pour atteindre 28,3 millions de francs en 1999 (14,5 millions de francs en 1998, 8,6 millions de francs en 1997 et 1,7 million de francs en 1992). L'indemnisation des victimes d'émeutes a été de 22,6 millions de francs en 1999, en baisse sensible (104,4 millions de francs en 1998, 40,3 millions de francs en 1997). En revanche, le coût des contentieux avec la Nouvelle-Calédonie s'accroît. A ce titre, l'Etat a versé 56,5 millions de francs à la province Sud en application d'une condamnation relative à l'indemnité compensatrice due pour les années 1996 à 1998 en matière d'enseignement primaire et d'aide médicale, instaurée par l'article 34 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.*

*« Au budget de l'Agriculture et de la pêche, chapitre 37-91 « droit d'usage – frais d'instance – indemnités à des tiers », les dépenses (55,8 millions de francs) excèdent de 64% les crédits ouverts (33,9 millions de francs). La dotation initiale (30 millions de francs) a été légèrement augmentée par rapport aux exercices précédents (26,4 millions de francs), alors que sur ce chapitre, le dépassement moyen constaté au cours des cinq années précédentes était de 22 millions de francs.*

*« Au budget de la Santé et solidarité, le chapitre 37-91 « frais de justice et réparations civiles » avait reçu 11 millions de francs en loi de finances initiale. Une dotation complémentaire de 45 millions de francs en loi de finances rectificative était insuffisante pour couvrir les dépenses qui se sont élevées à 72,9 millions de francs en 1999 (76 millions de francs en*

1998). Depuis plusieurs années, les crédits votés en loi de finances initiale (11 millions de francs) sont sans rapport avec les dépenses réalisées, ce que la Cour a déjà signalé.

« Au budget de l'Intérieur et décentralisation, le chapitre 37-91 avait connu une très forte progression des dépenses au début des années 1990, atteignant un pic de 793 millions de francs en 1994. Depuis, une certaine maîtrise des dépenses a pu être constatée puisque l'on assiste à leur diminution régulière depuis cette date. Le dépassement sur ce chapitre en 1999 est de 16,9 millions de francs, représentant 3,4% des crédits ouverts (500,3 millions de francs), après 27% en 1998 (pour une ouverture de 451,3 millions de francs).

« Au budget des Services communs du ministère de l'équipement, chapitre 37-72, les dépenses atteignent cette année 244,7 millions de francs (139,3 millions de francs en 1998). Elles n'excèdent que de 6,25% les crédits ouverts (230,3 millions de francs) grâce à une importante dotation en loi de finances rectificative (127 millions de francs). Ce chapitre est caractérisé par une dotation initiale constante depuis plusieurs années et toujours insuffisante (94,1 millions de francs). A l'exception de 1997, les dépassements sont récurrents depuis 1992. L'augmentation de 76% de la dépense par rapport à 1998 s'explique en partie par le dénouement, en première instance, d'un contentieux important dans lequel l'Etat a été condamné à verser 71,7 millions de francs. A long terme, cependant, l'augmentation des dépenses de ce chapitre s'inscrit dans un contexte de recours accru aux tribunaux, lorsque ce ministère est impliqué, qui conduit à mettre en doute la sincérité du calcul de la dotation initiale ».

Là encore, le caractère évaluatif des crédits, dont la seule justification est, finalement, la légèreté des évaluations initiales, constitue un alibi commode.

#### *e) Les ouvertures de crédits d'intervention*

En 1999, deux chapitres, tous deux évaluatifs par inscription à l'état F de la loi de finances, et appartenant au titre IV, qui regroupe les crédits d'interventions publiques, ont supporté des dépenses au-delà des dotations ouvertes.

Au budget de la Culture et de la communication, le chapitre 43-94 « Dations en paiement faites en application de la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 » présente un dépassement de crédits de 15,9 millions de francs, inférieur aux 40,3 millions de francs de dépassement en 1998 (149,5 millions de francs en 1997). Les dépenses comptabilisées sur ce

chapitre correspondant à la valeur des œuvres admises en dation, elles sont donc sans effet sur l'exécution du budget.

Au budget des Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat, le chapitre 44-98 « Bonifications d'intérêts » présente un dépassement exceptionnel de 10 millions de francs lié à l'apurement (pour 20,8 millions de francs) de paiements restés en suspens depuis 1996, faute de présentation de pièces justificatives par les bénéficiaires.

Enfin le chapitre 46-71 « Fonds national de chômage » du budget de l'Emploi a enregistré 652,9 millions de francs de dépassements en 1999 (4,67% des dépenses nettes), à comparer à 514,32 millions de francs en 1998 et 883,22 millions de francs en 1997.

\*  
\*      \*

Comme les années précédentes, la part la plus importante des dépassements vient du budget des Charges communes avec 91,3% des dépassements en 1999 (93,5% en 1998, 82,6% en 1997). Il s'agit de crédits évaluatifs, principalement inscrits au titre I pour 14.804 millions de francs.

Le budget de l'Emploi, avec 4,1% des dépassements (3,4% en 1998, 6,1% en 1997) contribue dans une proportion non négligeable au résultat, ainsi que, de manière inhabituelle, celui de l'Enseignement scolaire pour 3%.

Comme pour 1998, un certain nombre de dépassements étaient prévisibles, voire constatés, dès le mois de novembre 1999<sup>(1)</sup>. Le Gouvernement aurait donc dû présenter, dans le projet de loi de finances rectificative ou par voie d'amendements à ce projet de loi, les demandes d'ouvertures de crédits nécessaires.

Enfin, votre Rapporteur général réitère son observation sur la gestion des crédits évaluatifs : la possibilité de réaliser des dépenses au-delà des dotations ouvertes pour les crédits évaluatifs est conçue pour éviter que l'Etat ne puisse pas acquitter des dettes dont il doit, en tout état de cause, assurer le service. Le caractère évaluatif d'un chapitre budgétaire ne doit pas avoir pour effet de dispenser le Gouvernement d'apprécier les dotations nécessaires de façon sincère. Les lois de finances rectificatives sont justement prévues pour réaliser l'adéquation des dotations aux besoins avant la fin de l'exercice. **Les ouvertures de crédits en loi de règlement ne**

---

(1) *Le Parlement, qui ne dispose pas d'un accès, en temps réel, aux informations pertinentes en matière de consommation des crédits, ne peut, pour sa part, intervenir en temps utile.*

**devraient donc être qu'exceptionnelles, et correspondre effectivement à des dépenses imprévues.**

On trouvera dans le tableau ci-dessous, par ministère concerné, les montants demandés dans le présent projet de loi pour les crédits supplémentaires et les annulations.

**DEPASSEMENT ET ANNULATIONS DEMANDEES SELON LES  
MINISTERES**

(en francs)

<b>Budgets</b>	<b>Ouvertures de crédits</b>	<b>Annulations de crédits</b>
Affaires étrangères	13 542 879	163.273.269
Agriculture et pêche	47 032 352	179.526.266
<i>Aménagement du territoire et environnement</i>		
I. Aménagement du territoire	518 797	2.629.414
Anciens combattants	3 255 965	218.932.082
Culture et communication	20 384 753	59.441.126
<i>Économie, finance et industrie</i>		
I. Charges communes	14 983 649 100	2.650.126.275
II. Services communs et finances	26 670 718	2.055.226.482
III. Industrie	366 089	3.512.095
IV. PME commerce et artisanat	10 036 205	34,13
<i>Éducation nationale, recherche et technologie</i>		
I. Enseignement scolaire	473 663 871	1.030.107.522
II. Enseignement supérieur	5 300 076	416.917.406
<i>Emploi et solidarité</i>		
I. Emploi	654 333 915	77.240.549
II. Santé et solidarité	38 800 951	133.198.838
<i>Équipement, transports et logement</i>		
I. Services communs	14 416 538	343.801.506
IV. Mer	4 185 401	1.158.287
V. Tourisme	357 889	
Intérieur et décentralisation	28 484 954	317.241.783
Outre-mer	33 614 948	134.763.045
<i>Services du Premier ministre</i>		
I. Services généraux	341 047	11.932.268
II. SGDN	179 841	2.539.364
IV Plan	0	5.285.109
Défense	5 751 263	1.485.520.929
Justice	0	634.724.644
Recherche et technologie	0	46.712.772
<b>TOTAL</b>	<b>16 364 887 552</b>	<b>10.096.095.851</b>

## 2.- Les annulations de crédits

Les annulations de crédits non consommés demandées au budget général atteignent, en 1999, **10.096 millions de francs**, représentant 0,51% des crédits initialement votés par le Parlement. Le montant de ces annulations est légèrement supérieur à celui de 1998, année où il se situait à 9.463 millions de francs.

Comme chaque année, l'analyse des annulations de crédits est rendue malaisée par un déficit d'information, les documents présentés à l'appui du projet de loi de règlement ne fournissant même pas d'éléments succincts d'explication de la nature de ceux que le Gouvernement fournit, dans l'exposé des motifs de l'article 3, sur les crédits complémentaires demandés au profit des chapitres évaluatifs.

L'immense majorité des annulations affecte les dépenses de fonctionnement des budgets civils et militaire. 5.027,57 millions de francs de crédits alloués aux moyens des services civils (titre III ) n'ont pas été consommés, comme c'est le cas pour 1.485,5 millions de francs de crédits destinés aux moyens de fonctionnement des armées.

Par ailleurs, 2.832 millions de francs de crédits ont été annulés sur les dépenses d'interventions de l'Etat en matière civile (titre IV) et 80 millions de francs au titre des subventions d'investissement accordés par l'Etat dans le domaine militaire.

Le tableau qui suit retrace les mouvements d'ouvertures et d'annulations proposées par le présent projet de loi au regard des dépenses réalisées en 1999.

**EXECUTION 1999 - BUDGET GENERAL : OUVERTURE DE CREDITS  
ET ANNULATIONS PROPOSEES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT  
ASSOCIEES AU MONTANT DEFINITIF DES DEPENSES**

*(en millions de francs)*

Grandes catégories de dépenses	Propositions du projet de loi de règlement		Montants définitifs des dépenses du budget général
	Ouverture de crédits complémentaires	Annulation de crédits non consommés	
<i>Dépenses ordinaires civiles</i>			
Titre I : dette publique et dépenses en atténuation de recettes	14.804,14	668,8	590.879,53
Titre II : pouvoirs publics	-	1,65	4.658,49
Titre III : moyens des services	872,91	5.027,57	671.273,31
Titre IV : interventions publiques	682,08	2.831,98	511.278,82
<b>Totaux .....</b>	<b>16.359,13</b>	<b>8.530.012</b>	<b>1.778.090</b>
<i>Dépenses civiles en capital</i>			
Titre V : investissements	-	n.s.	22.396,86
Titre VI : subventions d'investissements	-	80,56	77.068,03
Titre VII : réparations des dommages de guerre	-	n.s.	0,143
<b>Totaux .....</b>	<b>-</b>	<b>80,56</b>	<b>99.465,04</b>
<i>Dépenses ordinaires militaires</i>			
Titre III : moyens des armes et services	5,75	1.485,52	109.342,47
<i>Dépenses militaires en capital :</i>			
Titre V : équipement			67.823,99
Titre VI : subventions d'investissements			1.178,65
<b>Totaux .....</b>	<b>5,75</b>	<b>1.485,52</b>	<b>178.345,11</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>16.364,8</b>	<b>10.096</b>	<b>2.055.900</b>

**B.- LES BUDGETS ANNEXES**

Les résultats des budgets annexes ainsi que les demandes d'ouvertures et d'annulations sont retracés à l'article 8 du présent projet. Les demandes d'ouvertures de crédits, avec 2.864 millions de francs, sont supérieures à celles de l'exercice 1998 (1.851,42 millions de francs), et les demandes d'annulations s'élèvent à 1.234,52 millions de francs, au lieu de 728,39 millions de francs en 1998.

## 1.- Les dépassements de crédits

### BUDGETS ANNEXES : EVOLUTION DES DEPASSEMENTS DE CREDITS

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	1999 : dépassements rapportés au total net des crédits (en %)
Aviation civile	114,89	198,80	397,61	772,98	8,61
Journaux officiels	36,97	35,14	24,58	14,64	1,18
Légion d'honneur	3,09	4,66	2,04	1,18	0,98
Monnaies et médailles	9,07	22,03	38,25	58,06	5,22
Ordre de la Libération	0,70	0,57	0,37	1,15	23,00
BAPSA	1 194,35	512,48	1 388,57	2 015,62	2,11
<b>TOTAL</b>	<b>1 359,06</b>	<b>773,68</b>	<b>1 851,42</b>	<b>2 863,64</b>	<b>2,67</b>

Comme pour les années précédentes, les demandes d'ouvertures de crédits concernent, pour l'essentiel, le budget annexe des Prestations sociales agricoles (2.015,62 millions de francs, soit 70,4% du total). Sur les 2.015,62 millions de francs de dépassements, 1.201,21 millions de francs correspondent à des reversements et restitutions de droits indûment perçus et 800,34 millions de francs de prestations sociales, principalement au titre des prestations maladies (661,24 millions de francs). Les dépassements de crédits de la partie actions et prestations sociales sont en très forte augmentation par rapport au budget précédent.

Les dépassements sur le chapitre 37-91 « Reversement et restitution de droits indûment perçus », évaluatif par nature, sont couverts, à due concurrence, par des recettes. Néanmoins, on constate une dégradation de la prévision de consommation du chapitre 3791, dont les dépenses ont été une fois encore sous-estimées <sup>(1)</sup> de 19% (8,4% en 1997 et de 20,8% en 1998).

Le budget annexe de l'Aviation civile fait l'objet d'une demande d'ouverture de crédits de 772,98 millions de francs, dont 414 millions de francs au titre de l'augmentation du fonds de roulement résultant de l'excédent constaté en 1998. On observe également un dépassement de 350 millions de francs au titre des dotations aux provisions. L'ensemble de ces dépassements affiche une hausse sensible par rapport à l'exécution précédente.

(1) Rapport Ouvertures/Dépenses nettes.

Pour les autres budgets annexes, les dépassements de crédits ne représentent au total que 75 millions de francs.

## 2.- Les annulations de crédits

Elles sont en augmentation par rapport au budget précédent. Elles représentent 1.234,52 millions de francs, au lieu de 728,39 millions de francs en 1998, année qui avait été marquée par un remontée des annulations après la diminution sensible de 1997.

### BUDGETS ANNEXES : EVOLUTION DES ANNULATIONS DE CREDITS

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	1999 : annulations rapportées au total net des crédits (en %)
Aviation civile	175,00	67,95	134,71	172,81	1,92
Journaux officiels	11,33	8,47	23,40	26,87	2,17
Légion d'honneur	2,25	2,04	1,64	4,10	3,39
Monnaies et médailles	44,41	48,44	19,51	415,06	37,29
Ordre de la Libération	0,54	0,72	0,37	0,33	6,50
BAPSA	1 914,88	399,92	548,75	615,35	0,64
<b>TOTAL</b>	<b>2 148,42</b>	<b>527,53</b>	<b>728,39</b>	<b>1 234,52</b>	<b>1,15</b>

Des annulations sont constatées pour 615,35 millions de francs sur le budget annexe des Prestations sociales agricoles, dont 560,7 millions de francs au titre des prestations vieillesse versées aux non-salariés du régime agricole et 14 millions de francs au titre de la dette.

Sur le budget annexe de l'Aviation civile, 172,81 millions de francs sont annulés, dont 48 millions de francs de charges de personnel.

Au budget annexe des Monnaies et médailles, la demande d'annulations, en forte hausse (415 millions de francs), correspond, pour 345 millions de francs à des économies de dépenses de matériels.

Au budget annexe des Journaux officiels, 26,87 millions de francs d'annulations correspondent, à hauteur de 12,5 millions de francs, à des économies sur les achats.



### C.- LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

L'article 9 du présent projet retrace les ajustements demandés en loi de règlement sur les comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2000.

- Sur les **comptes d'affectation spéciale**, des ouvertures de crédits complémentaires sont demandées pour 14.813,34 millions de francs, à comparer aux 10.590,21 millions de francs demandés dans le projet de loi de règlement pour 1998. Une très petite partie des ouvertures complémentaires demandées dans le présent projet de loi concerne le compte 902-32 « Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale », pour 178.546 francs. La quasi-totalité des ouvertures demandées concerne le compte n° 90224 « Produits de cession de titres, parts et droits de sociétés ». Ces demandes d'ouvertures de crédits sont des ajustements aux recettes réelles, constatées en 1999. Celles-ci ont fait à nouveau l'objet de sous-évaluations dans les lois de finances initiale et rectificative pour 1999. Les crédits initiaux inscrits sur le compte s'élevaient à 17,5 milliards de francs, alors que le montant des dépenses nettes est de 32,3 milliards de francs.

Sur cet écart important, votre Rapporteur général a obtenu les explications suivantes, de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :

Deux opérations qui n'étaient pas certaines au moment de la préparation de la loi de finances initiale, donc pas évaluées, ont finalement été réalisées. Il s'agit de la privatisation d'Aérospatiale-Matra dont le produit de la cession s'est établi à 10,15 milliards de francs, et de la vente à Alcatel de titres Thomson-CSF pour 3,7 milliards de francs qui ont également été enregistrés sur le compte n° 902-24.

Plus globalement, les plus-values de recettes constatées sur ce compte sont liées au contexte boursier orienté à la hausse tout au long de l'année 1999.

On précisera, par ailleurs, que le compte a enregistré en recettes 9 milliards de francs correspondant à une partie du produit de la privatisation du GAN réalisée en 1998 et dont l'enregistrement dans les comptes de l'Etat avait été différé.

Aucune annulation n'est demandée sur le compte n° 902-24.

Un total de 82,22 millions de francs d'annulations est demandé sur les comptes d'affectation spéciale, dont 48,34 millions de francs sur le compte n° 902-19 « Fonds national des haras et des activités hippiques », 16,41 millions de francs sur le compte n° 902-25 « Fonds d'intervention

pour les aéroports et le transport aérien » et 12,6 millions de francs sur le compte n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport » et enfin 4,9 millions de francs sur le compte n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie ».

- Sur les **comptes d'opérations monétaires**, des autorisations de découverts complémentaires sont demandées, à hauteur de 56.562 millions de francs au compte d'opérations avec le FMI. Ce montant résulte du solde débiteur de 37.498 millions de francs au 1<sup>er</sup> janvier 1999, des dépenses de l'année, soit 48.397 millions de francs, et des recouvrements de l'année, qui s'élèvent à 29.333 millions de francs.

- Les **comptes d'avances**, qui retracent des flux financiers, font l'objet de demandes d'ouvertures de crédits pour 66.721,46 millions de francs dans le présent projet de loi de règlement.

Ces dépassements, en forte hausse par rapport à la gestion 1998, correspondent, pour l'essentiel, aux avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics (compte n° 903-58) et notamment aux établissements publics nationaux et aux services autonomes de l'Etat.

Ce compte n'est pas doté en loi de finances initiale puisque par nature il est appelé à répondre à des demandes d'avances de divers organismes publics qui ne sont pas prévisibles au moment de l'élaboration du budget, mais susceptibles d'intervenir en cours d'exercice. Les crédits complémentaires demandés en loi de règlement correspondent en totalité à des avances consenties au Fonds de soutien des rentes chargé de certaines missions de gestion de la dette.

Il s'agit en fait de simples mouvements de trésorerie puisque ces avances ont été en totalité remboursées, une partie avant le 31 décembre 1999 et le solde pendant la période complémentaire.

Des annulations de crédits sont demandées pour 2.064,98 millions de francs au lieu de 1.675,16 millions de francs en 1998. Dans cet ensemble, 1.968,76 millions de francs (soit 12,5% des crédits initiaux) concernent le compte d'avances n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur », ce qui correspond à l'écart entre les ordonnancements effectifs (14.231,23 millions de francs) et les crédits initiaux (16.200 millions de francs), 51,82 millions de francs le compte d'avances n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations » et 44,4 millions de francs le compte d'avances n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et états d'outre-mer ».

#### **IV .- LES COMPTES RENDUS DE GESTION : UN OUTIL PRECIEUX DE CLARIFICATION DES ACTIONS DE L'ETAT QUI DEVRA ETRE PERFECTIONNE**

Par circulaire du 21 février 2000 <sup>(1)</sup>, le Premier ministre a demandé à l'ensemble des ministres « dans le cadre de la modernisation de la procédure d'examen de la loi de règlement », d'améliorer l'information du Parlement en accompagnant le projet de loi par des comptes rendus de gestion budgétaire ministériels .

Cette innovation s'inscrit dans une démarche de budgétisation orientée vers les résultats telle qu'elle a été engagée avec le projet de loi de finances pour 2000. Les nouveaux documents devraient permettre d'apprécier les résultats de l'action publique en termes d'efficacité socio-économique, d'efficacité de la gestion et de qualité du service rendu, sur la base d'une présentation des différents budgets à travers des agrégats auxquels sont associés des coûts et des objectifs.

Une circulaire de Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, du 16 mars 2000 <sup>(2)</sup>, est venue préciser les modalités et le calendrier d'élaboration des comptes rendus de gestion budgétaire. Ils doivent rendre compte de l'utilisation concrète de l'autorisation parlementaire, c'est-à-dire des résultats obtenus au regard des objectifs initialement fixés et des moyens alloués dans la loi de finances. Ils doivent également expliciter les écarts éventuels entre prévision et réalisation en indiquant les facteurs en cause.

Les comptes rendus de gestion pour 1999, présentent les résultats des politiques mises en œuvre, conformément au périmètre des agrégats définis dans le budget 1999 pour chaque ministère ou chaque section. Pour chaque agrégat, doivent être détaillés, les éléments le composant (actions, missions ou fonctions), les coûts correspondants ainsi que les objectifs et les indicateurs de mesure de résultat. La circulaire du 16 mars 2000 prenait toutefois le soin de préciser que l'élaboration de ces comptes rendus s'inscrit dans une démarche progressive. La circulaire prévoyait, en effet, que certains ministères « en l'état du développement des outils de contrôle de gestion interne et de mesure statistique des résultats socio-économiques de leur action » puissent rencontrer des difficultés à fournir tous les renseignements souhaités s'agissant notamment des indicateurs de mesure de performance.

---

(1) Circulaire n°4719/SG du 21 février 2000

(2) Circulaire n°1B-99-170

De fait seize comptes rendus de gestion ministérielle et trois comptes rendus de gestion des budgets annexes sont parvenus au Parlement en même temps que le projet de loi de règlement.

Sans vouloir se substituer aux rapporteurs spéciaux auxquels revient, en tout premier lieu, le soin d'apprécier le contenu et la portée du compte rendu de gestion budgétaire qui concerne chacun d'eux, votre Rapporteur général a souhaité émettre un avis d'ensemble sur la qualité de ces informations.

Il faut tout d'abord relever que, comme cela était prévisible, les comptes rendu de gestion sont de qualité très inégale. Il est, notamment, très décevant de constater le caractère lacunaire des informations fournies dans les comptes-rendus des sections budgétaires de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la technologie ou encore de la Ville.

Par exemple, s'agissant de la section Recherche et technologie, il n'est pas acceptable de trouver comme définition des objectifs relatifs à l'agrégat « établissements publics à caractère scientifique et technologique », la phrase suivante : « Mise en œuvre par les établissements des priorités définies par le comité interministériel de la recherche scientifique et technique » dont le caractère tautologique n'aura échappé qu'à ses auteurs.

De même, le compte rendu de gestion de la section budgétaire de l'Enseignement supérieur apparaît bien indigent, surtout si on le rapproche du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de votre Commission des finances, sur la nécessaire modernisation de la gestion des universités <sup>(1)</sup>.

A l'inverse, il est incontestable que certains ministères ont fait un premier pas en direction d'une véritable gestion par objectif, avec l'indication de résultats, lesquels, tout en restant très généraux, permettent de progresser dans la connaissance de la réalité des actions conduites ou dans la qualité du service mis en œuvre, et parfois de lire « en négatif » les problèmes non résolus. Votre Rapporteur général considère, notamment, que les ministères de la Justice, de l'Aménagement du territoire et de l'environnement ou encore de l'Economie des finances et de l'industrie ont rendu plus lisibles que par le passé les actions développées pour la réalisation d'un objectif clairement défini ainsi que le suivi dans le temps de ces actions. Par exemple, s'agissant du ministère de la Justice, on doit se réjouir de trouver clairement présentés des éléments objectifs concernant un

---

(1) Rapport n° 2357, de M. Alain Claeys « Moderniser la gestion des universités: quels outils pour quels enjeux », 3 mai 2000.

certain nombre d'actions et leur évolution sur plusieurs années (nombre de conseils départementaux d'accès au droit, taux d'aide juridictionnelle, taux de classement sans suite sur les infractions poursuivables, durée de la détention provisoire, nombre d'affaires réglées par magistrat, etc...(pages 10 et suivantes du compte rendu de gestion).

Plus globalement et compte tenu du caractère expérimental de la mise en place de ces comptes rendus de gestion, on peut dire qu'aujourd'hui, ils constituent, une première photographie du fonctionnement des administrations et des grandes masses budgétaires en jeu.

Il est cependant manifeste que si l'on s'en tient à la présentation actuelle des missions et des objectifs, qui se borne bien souvent à reproduire les textes fondant les actions sans planification ni indication chiffrée des résultats intermédiaires et définitifs attendus, il restera difficile à la Représentation nationale d'apprécier chaque année l'efficacité de la politique suivie et de chercher, le cas échéant, à l'infléchir par une meilleure allocation des ressources.

Par ailleurs le niveau de présentation retenu pour les comptes rendu de gestion qui est celui des trois agrégats budgétaires, programmes d'intervention, prestations de service et « fonctions support », ne devrait pas dispenser les gestionnaires de présenter les résultats de toutes les mesures et actions contenues dans chaque agrégat et dont le financement a été autorisé en loi de finances. De même il serait utile, à l'intérieur de l'agrégat de « fonctions support » de présenter, dans chaque compte rendu de gestion la situation des effectifs et les mouvements en cours d'exercice : emplois budgétaires, emplois réels, emplois créés, départs à la retraite...etc.

Enfin il va falloir affiner les outils dont disposent les ministères pour mesurer les résultats obtenus et évaluer l'impact des dépenses effectuées. Votre Rapporteur général considère, sur ce point, qu'il serait précieux de trouver dans les comptes rendus budgétaires, à venir, les résultats d'enquêtes qui auraient été diligentées à la demande des ministères auprès des publics concernés par une mesure ou les résultats d'évaluation de différentes actions ou encore, des études comparatives avec des politiques conduites par des administrations étrangères.

En dépit des insuffisances constatées, il y a lieu de noter que cette initiative, qui répond à une demande du groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique, représente un progrès notable et devrait permettre à l'avenir d'enrichir considérablement le travail du Parlement en matière de contrôle de l'exécution des budgets.



## DEUXIEME PARTIE

### EXAMEN EN COMMISSION

#### I.- AUDITION DE M. PIERRE JOXE, PREMIER PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES, M. FRANÇOIS LOGEROT, PRESIDENT DE LA PREMIERE CHAMBRE, ET M. BERNARD CIEUTAT, CONSEILLER-MAITRE

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a procédé, le mercredi 20 septembre 2000, à l'audition de **M. Pierre Joxe**, Premier président de la Cour des comptes, **M. François Logerot**, Président de la Première chambre, et **M. Bernard Cieutat**, Conseiller-maître, sur le projet de loi (n° 2534) portant règlement définitif du budget de 1999.

**M. Pierre Joxe**, Premier président de la Cour des comptes, en réponse à une question de votre **Rapporteur général**, sur la communication par certains ministères, pour la première fois, de comptes-rendus de leur gestion budgétaire pour l'exécution 1999, a déclaré qu'il s'agissait d'un progrès très sensible, tant pour les ministres que pour les parlementaires. Cette démarche devra être perfectionnée, car on s'aperçoit, en comparant des actions de même nature conduites par des ministères différents, que les concepts retenus ne sont pas toujours homogènes.

M. Pierre Joxe s'est par ailleurs réjoui des progrès encore réalisés en matière de calendrier, qui permettent au Parlement d'examiner le projet de loi de règlement avant le projet de loi de finances de l'année suivante.

Votre **Rapporteur général**, a rappelé que l'examen du projet de loi de règlement du budget de 1999 se situait dans un contexte nouveau – marqué par une volonté partagée de réformer l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances – qui devrait permettre de rompre avec l'exercice convenu auquel donne lieu habituellement cet examen, alors qu'il doit s'agir d'un moment fort d'évaluation de la politique budgétaire. Il s'est également réjoui de l'avancement de la date d'examen du projet de loi de règlement, tout en estimant qu'il faudra encore progresser dans ce sens.

Il a ensuite posé trois questions :

– au sujet de l'amélioration de la présentation des comptes de l'Etat, avec notamment l'introduction d'informations relatives aux engagements financiers hors bilan, qui constituent une innovation

essentielle, il a constaté que la Cour des comptes, tout en se félicitant de cette avancée, regrette que l'on ne soit pas encore en présence d'un système d'information comptable et financier rénové, et il a demandé quelles seraient les améliorations qui permettraient d'y parvenir ;

– s'agissant de la nouvelle forme de régulation budgétaire basée sur les contrats de gestion, dont l'objectif est d'apporter de la souplesse aux gestionnaires, le Rapporteur général, évoquant les annulations de crédits de paiement qui ont atteint 34,6 milliards de francs (5,27 milliards d'euros) en 1999, a demandé comment la Cour explique ces annulations, qui paraissent en contradiction avec la recherche d'une plus grande autonomie et d'une plus grande responsabilité de gestion des administrations ;

– enfin, à propos des opérations de fin d'exercice qui ont été particulièrement surveillées, tant par le Parlement que par la Cour, en 1999, en raison de l'accélération des rentrées fiscales de fin d'année, le Rapporteur général a rappelé le fonctionnement critiquable des comptes d'imputation provisoires et a demandé s'il paraissait possible de faire en sorte qu'à l'avenir, les recettes encaissées au cours d'un exercice soient obligatoirement comptabilisées sur ce même exercice.

**M. François Logerot**, Président de la Première chambre de la Cour des comptes, a tout d'abord présenté des observations d'ensemble sur l'exécution du budget 1999, dont la Cour s'est efforcée de clarifier les conditions d'exécution. Deux points ont particulièrement retenu son attention : l'évolution des recettes fiscales, à propos de laquelle il y a quelques divergences d'analyse entre la Cour et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; les opérations de fin de gestion, sous forme de reports de recettes ou d'anticipations de dépenses, lesquelles, contrairement à certains commentaires, résultent de choix gouvernementaux faits, le plus souvent, dans le respect des règles actuelles de la comptabilité de l'Etat.

M. François Logerot a appelé de ses vœux la modification de ces règles dans le sens de la permanence des méthodes et d'une plus grande transparence, afin qu'une même opération ne puisse plus être imputée sur un exercice ou sur un autre en fonction de considérations d'opportunité et dans la plus grande opacité.

S'agissant de l'amélioration de la présentation des comptes de l'Etat, M. François Logerot a souligné les innovations présentées dans le compte général de l'administration des finances, avec, notamment, l'inscription de provisions pour les créances fiscales, la présentation de la dette en droits constatés, ainsi qu'une meilleure approche du patrimoine immobilier de l'Etat. Il s'agit là des premières retombées des travaux qui ont



été conduits depuis plusieurs années sur le système financier de l'Etat, par l'actuel responsable de l'Agence comptable centrale du Trésor, M. Jean-Jacques François. En ce qui concerne les engagements financiers hors bilan de l'Etat, des progrès sont accomplis en matière de garanties, de commerce extérieur et d'épargne-logement, éléments qui sont clairement détaillés. En revanche, on doit constater une lacune en ce qui concerne les retraites des agents de l'Etat, pour lesquelles aucun chiffrage n'est produit.

M. François Logerot s'est interrogé sur l'amélioration de la qualité des informations relatives à la comptabilité hors bilan. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie mène une réflexion sur ce sujet, notamment dans le cadre du comité des normes comptables, au sein duquel la Cour des comptes est représentée. Il est important d'observer ce que les autres Etats membres de l'Union européenne ont mis en œuvre en la matière. De plus, un effort d'harmonisation des normes de la comptabilité hors bilan sera nécessaire, puisque les règles de programmation pluriannuelle des finances publiques et de calcul du déficit et de la dette sont désormais communes à tous les Etats membres de l'Union européenne. La Cour des comptes veillera à ce que le comité des normes comptables intensifie ses travaux relatifs à la comptabilité hors bilan. Par ailleurs, dans le cadre du processus actuel de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la mise en œuvre de normes plus précises devrait contribuer à promouvoir une meilleure présentation de cette comptabilité.

Il a ensuite abordé la question de votre Rapporteur général concernant les comptes d'imputation provisoire. Il est d'abord nécessaire, à ses yeux, de distinguer ce problème de celui relatif à la doctrine choisie en termes de comptabilité de l'Etat. Actuellement, celle-ci est essentiellement fondée sur les encaissements et les décaissements. La Cour des comptes, et d'autres avec elle, souhaitent qu'une comptabilité en droit constaté lui soit substituée, mais cette substitution ne réglerait pas à elle seule le problème des comptes d'imputation provisoire.

A la fin de l'exercice 1999, 37 milliards de francs (5,64 milliards d'euros) de recettes et 21 milliards de francs (3,2 milliards d'euros) de dépenses ont été maintenus sur ces comptes et n'ont donc pas été imputés sur les résultats budgétaires de l'année. Le montant du solde budgétaire en est faussé de quelque 16 milliards de francs (2,44 milliards d'euros).

Lors de ses investigations, la Cour des comptes a relevé que les problèmes les plus importants concernaient les recettes fiscales et, plus particulièrement en 1999, les nouvelles modalités de paiement de la TVA. En effet, le seuil au-dessus duquel les dettes de TVA doivent obligatoirement être payées par virement à la Banque de France a été abaissé, ce qui a entraîné le gonflement des sommes recouvrées selon cette

modalité, mais des difficultés de coordination entre la Banque de France et les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont conduit à ce que certains recouvrements de TVA ne figurent ni sur le compte de la TVA recouvrée par l'Etat, ni sur les comptes des redevables, mais dans un compte d'imputation provisoire. Ce phénomène résulte donc d'un dysfonctionnement technique et non d'une volonté de dissimulation.

Il a précisé que la « journée complémentaire » comptable se poursuit actuellement durant tout le mois de janvier et que le compte général de l'administration des finances est définitivement arrêté à la fin du mois de mars. Cependant, en début d'année, les trésoriers-payeurs généraux n'ont que quelques jours pour procéder aux imputations définitives des sommes recouvrées ou dépensées au titre de l'exercice précédent. Ils n'ont ainsi pas les moyens techniques de procéder à toutes les imputations définitives nécessaires. Ce sont donc les règles et les pratiques de la comptabilité publique qui sont en cause. Il est nécessaire de les modifier afin de parvenir à limiter le poids des comptes d'imputation provisoire, puis à les éliminer. Pour sa part, la Cour des comptes, notamment dans le cadre du contrôle juridictionnel qu'elle exerce sur les comptables publics, procédera à un examen approfondi de ces questions, afin que les services de la comptabilité publique soient sensibles à la nécessité d'éliminer à terme les comptes d'imputation provisoire.

**M. Bernard Cieutat**, Conseiller-maître, a répondu à la question de votre Rapporteur général relative aux annulations de crédits. En 1999, ces annulations s'élèvent effectivement à 34,6 milliards de francs (5,27 milliards d'euros). Elles se décomposent en deux masses :

– la première est constituée d'annulations de crédits évaluatifs relatifs à la charge de la dette publique. Les annulations en cause varient fortement d'une année sur l'autre, notamment en fonction de l'évolution des taux d'intérêt : en 1999, elles atteignent 10,7 milliards de francs (1,63 milliard d'euros), contre moins d'un milliard de francs en 1998. Il s'agit d'annulations de constatation qui n'affectent pas les moyens des ministères ;

– la seconde masse est constituée des annulations portant sur les moyens des ministères. Leur montant connaît une certaine constance depuis cinq ans, quelles que soient les modalités de la régulation budgétaire, entre un minimum de 20 milliards de francs en 1998 et un maximum de 29 milliards de francs en 1995. Leur montant en 1999 n'est donc pas exceptionnel, puisqu'il s'élève à 23,8 milliards de francs (3,63 milliards d'euros). Un peu plus de la moitié de ces annulations concerne des crédits civils de fonctionnement et d'intervention. Le reste porte sur des crédits militaires d'équipement.

On ne saurait contester la possibilité, pour le Gouvernement, de procéder à de telles annulations, qui sont d'ailleurs prévues par l'ordonnance du 2 janvier 1959. De plus, le Gouvernement se fixe des objectifs en termes de montant des dépenses, objectifs que les annulations de crédits contribuent à atteindre. En revanche, les modalités de ces annulations peuvent être critiquées. Certes, depuis deux ans, des contrats de gestion concernant quelques ministères permettent à ceux-ci d'être mieux informés des annulations qu'ils vont subir. Mais ces contrats n'ont de contractuel que le nom et les économies correspondantes restent très largement imposées. Il faut donc poursuivre l'effort consistant à mieux informer les ministères, qui, aujourd'hui, demeurent souvent prévenus des annulations les concernant au dernier moment.

Il a estimé que ces méthodes ne contribuaient pas à faciliter la tâche des ordonnateurs et que l'amélioration de la gestion passait par des progrès dans l'information et la prévision en matière d'annulations de crédits.

**M. Alain Rodet** a souhaité savoir quels avaient été les ministères civils les plus touchés par les annulations de crédits ces dernières années.

**M. Philippe Auberger** a considéré qu'un mauvais procès était fait au Parlement concernant le peu d'intérêt qu'il était supposé porter aux lois de règlement. Les rapporteurs spéciaux utilisent avec profit les analyses fournies par la Cour des comptes, notamment dans ses monographies, dans le cadre de l'examen de l'exécution budgétaire, tâche qui fait partie intégrante de leurs attributions.

Il a déclaré ne pas suivre le raisonnement de la Cour concernant la régularité du défaut d'encaissement de certaines recettes en 1999, s'agissant notamment des contributions de la Caisse des dépôts et consignations et de la COFACE. Ces prélèvements ont une nature contractuelle, voire réglementaire, qui devait entraîner leur rattachement à l'exercice de constatation. L'argumentation du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de l'époque tendant à expliquer que ces recettes n'étant pas nécessaires immédiatement, leur encaissement pouvait être différé, n'est pas recevable.

Il a souligné que, s'agissant du compte d'affectation des produits de cession de titres du secteur public, chaque année une très large part des dépenses était effectuée durant la période complémentaire. Cette pratique, qui ne traduit pas une bonne gestion, est d'autant plus regrettable que ni la Cour des comptes, ni le rapporteur spécial en charge de ce dossier n'ont véritablement les éléments permettant d'analyser cette période.

Il s'est réjoui de la réforme récente de la gestion de la dette permettant de recourir aux échanges financiers (*swaps*) et aux marchés dérivés. Il s'est interrogé sur la capacité de la Cour à contrôler effectivement ces nouvelles opérations, ainsi que sur l'opportunité de créer un budget annexe retraçant les opérations relatives à la dette publique.

**M. Jean-Jacques Jégou** s'est félicité que, pour la première fois, un projet de loi de règlement soit présenté à l'Assemblée nationale avant l'examen du projet de budget de l'année « n+2 ». Il a relevé que le défaut d'encaissement du prélèvement de l'Etat sur la Caisse de dépôts et consignations en 1999 soulignait le décalage existant entre l'affichage d'une volonté de transparence et la réalité des pratiques. Ce décalage s'est manifesté également à l'occasion de la présentation des derniers projets de loi de finances, avec des prévisions de dépenses qui, pour être tenues, nécessitaient souvent des annulations de crédits en tout début d'année, ce qui ne contribue pas à une gestion lisible et sincère du budget.

**M. Bernard Cieutat** a indiqué qu'en 1999, sur 23,8 milliards de francs (3,63 milliards d'euros) d'annulations de crédits autres que ceux afférents à la dette, 9,5 milliards de francs (1,45 milliard d'euros) représentaient des annulations sur les crédits d'équipement du ministère de la défense, et, s'agissant des ministères civils, 7,4 milliards de francs (1,13 milliard d'euros) avaient porté sur le budget de l'emploi et résultaient, pour l'essentiel, d'économies de constatation, liées à l'amélioration de la situation du marché du travail. Pour le reste, la direction du budget procède à des abattements sur différentes dotations de nombreux ministères.

**M. François Logerot** a rappelé qu'il avait déjà eu l'occasion de dire que, selon lui, il était impossible de priver un Gouvernement de tout moyen de régulation budgétaire en cours d'exercice. Certes, le Gouvernement peut toujours présenter un projet de collectif budgétaire, mais cette procédure est longue et, dans certains cas, peu compatible avec les nécessités d'une réaction rapide en cas de changement de conjoncture économique. Toutefois, il est vrai que la possibilité conférée par l'ordonnance organique de 1959 d'annuler des crédits dits « sans objet » a, en fait, débouché sur un pilotage unilatéral du budget par le ministère des finances, laissant peu la parole aux ministères concernés par les annulations ni au Parlement. Les contrats de gestion constituent certes un petit progrès, mais il conviendrait peut-être de réfléchir à la possibilité d'identifier, dès le projet de loi de finances, les crédits susceptibles de faire l'objet d'annulations en fonction de la conjoncture.

Il a indiqué que c'était notamment en vue de prêter assistance aux rapporteurs spéciaux que la Cour avait décidé de publier, depuis six ans, des monographies portant sur certains ministères, en annexe du rapport sur

l'exécution des lois de finances, étant précisé que l'action de l'administration doit être appréciée dans un cadre pluriannuel.

S'agissant des rattachements de recettes opérés en fin de gestion 1999, il est vrai que, par exemple, dans le cas de la rémunération de la garantie de l'Etat accordée aux caisses d'épargne, les droits de l'Etat étaient bien établis. Toutefois, la simple application des règles budgétaires actuelles n'obligeait pas formellement le Gouvernement à imputer cette recette à son exercice de constatation.

Abordant la question de la récurrence du versement d'importantes dotations en capital à partir du compte d'affectation des produits de cession de titres du secteur public au cours de la période complémentaire, il a noté que, pour 1999, la Cour s'était interrogée sur une dotation d'un montant élevé en faveur de la Compagnie générale maritime. Cette pratique procède du pilotage habituel effectué en la matière par la direction du budget, sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Tout progrès vers la diminution de la durée de la période complémentaire sera donc appréciable de ce point de vue.

S'agissant de la gestion de la dette publique, la Cour des comptes pourrait effectivement réfléchir à l'éventuelle création d'un budget annexe, mais il ne semble pas nécessaire de procéder à un nouveau démembrement de la loi budgétaire, alors que les atteintes aux principes budgétaires sont déjà trop nombreuses, notamment s'agissant des comptes spéciaux du Trésor. On peut d'ailleurs observer que la proposition de loi relative aux lois de finances, déposée le 11 juillet dernier par M. Didier Migaud, propose la suppression des budgets annexes. Par ailleurs, l'important est surtout, d'une part, de pouvoir identifier les opérations portant sur la dette – ce qui est possible dans le cadre du titre premier – et, d'autre part, de distinguer les opérations de trésorerie des opérations budgétaires. Sur ce point, la Cour des comptes a déjà eu l'occasion de critiquer certains manques de transparence.

Le **Président Henri Emmanuelli** a remercié les membres de la Cour des comptes pour les éclaircissements qu'ils avaient apportés et s'est félicité que le projet de loi de règlement puisse être examiné à l'automne avant la discussion du projet de loi de finances. Il a néanmoins considéré que cette procédure pourrait encore être perfectionnée.

\*

\*       \*



## II.- DISCUSSION GENERALE

La Commission a procédé à l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1999 au cours de sa réunion du mardi 3 octobre 2000.

Après l'exposé de votre **Rapporteur général, M. Jean-Pierre Delalande** a demandé des précisions sur les annulations de crédits, les transferts et les dépassements, en considérant que les montants constatés témoignaient, à tout le moins, d'une absence de rigueur dans les prévisions.

**M. Jean-Jacques Jégou** a considéré que les appréciations du Rapporteur général étaient tout à fait intéressantes et plutôt sévères, sur de nombreux points de l'exécution du budget en 1999. Il a ajouté qu'il y avait matière, pour la Commission des finances et sa mission d'évaluation et de contrôle, à peser afin d'améliorer les choses. Il a relevé que l'absence de provisionnement des charges sociales devant être supportées par l'Etat constituait un sérieux inconvénient. Il a ajouté que l'ampleur des annulations mettait en évidence les limites de l'examen parlementaire du projet de loi de finances, puisqu'en gestion, le Gouvernement pouvait à sa guise procéder à des annulations quelque peu erratiques.

Votre **Rapporteur général**, a apporté des précisions sur le montant des annulations : elles concernent à titre principal les budgets des Charges communes, pour plus de 12 milliards de francs, de la Défense, pour environ 9 milliards de francs et de l'Emploi pour environ 7 milliards de francs. Il a ajouté que, sur les Charges communes, les économies de constatation portaient principalement sur les crédits de la dette publique.

Abordant la question des transferts, il a indiqué qu'ils concernaient au premier chef les virements des crédits de pensions, à partir des budgets des différents ministères vers un chapitre du budget des Charges communes. Il a précisé que ce mouvement, traditionnellement opéré depuis 1997, résultait de la prise en compte d'une demande du Parlement.

Il a observé, que les dépassements constatés concernaient, comme il se doit, des crédits évaluatifs et portaient surtout sur des dépenses de garanties, de remboursements et dégrèvements et des frais de trésorerie.

**M. Pierre Forgues** a jugé paradoxal que, chaque année, alors que l'examen des crédits de la Défense mettait en évidence l'insuffisance des dotations d'équipement de la Défense nationale, les annulations constatées en loi de règlement portent surtout sur ces mêmes crédits.

Votre **Rapporteur général** a répondu, qu'en fait, le rythme, parfois lent, de consommation des crédits d'équipement, expliquait les reports constatés sur le budget de la Défense, qui généraient ensuite des annulations. Il a rappelé que les dépenses en capital du budget de la Défense étaient relativement stables d'un exercice budgétaire à l'autre.



### III.- EXAMEN DES ARTICLES

#### *Article premier*

#### **Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1999.**

Le présent article récapitule les résultats définitifs de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative pour 1999.

**Les opérations à caractère définitif** du budget général et des comptes d'affectation spéciale ainsi que des budgets annexes, font apparaître un excédent de charges de 212,04 milliards de francs, au lieu de 236,22 milliards de francs en loi de finances initiale.

**Les opérations à caractère temporaire** (hors opérations avec le FMI) dégagent un excédent de 6,04 milliards de francs, alors qu'il était prévu, en loi de finances initiale, un découvert de 0,33 milliard de francs. Si l'on tient compte des opérations avec le FMI au cours de l'année, le solde des opérations à caractère temporaire est négatif et s'établit à – 13,02 milliards de francs.

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

- solde général d'exécution : – 225,07 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) : – 206 milliards de francs contre – 236,55 milliards de francs prévus initialement.

La différence (30,55 milliards de francs) est très supérieure à l'écart constaté en 1998 (10,37 milliards de francs) et en 1997 (17,11 milliards de francs).

Par rapport à l'exécution du budget 1998, le déficit budgétaire est réduit de 41,5 milliards de francs.

Le découvert s'établit ainsi à 2,3% du PIB, contre 2,9% en 1998 et 3,3% en 1997.

\*

\*       \*

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

*Article 2*

**Recettes du budget général.**

Le présent article fixe, pour 1999, le montant définitif des recettes brutes <sup>(1)</sup> du budget général à 1.840,66 milliards de francs, en hausse de 5,85% par rapport à 1998.

Après déduction des remboursements et dégrèvements, les recettes s'établissent à 1.511,53 milliards de francs, soit une augmentation, par rapport à 1998, de 6,30% (89,6 milliards de francs).

Dans le même temps, le PIB en valeur s'est accru de 3,3%.

\*  
\*      \*

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

\*  
\*      \*

---

<sup>(1)</sup> Les recettes brutes du budget général comprennent, après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales et des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes : les recettes fiscales brutes (avant déduction des remboursements et dégrèvements), les recettes non-fiscales (hors fonds de stabilisation des changes) ainsi que les fonds de concours et recettes assimilées.

*Article 3*

**Dépenses ordinaires civiles du budget général.**

Le présent article arrête à 1.778,09 milliards de francs le total, pour 1999, des dépenses ordinaires civiles brutes du budget général. Elles sont en hausse de 3,7%, soit 62,83 milliards de francs, par rapport à 1998.

La ventilation des dépenses par titre montre, qu'en 1999, la hausse globale a été à peu près également répartie. Notamment et contrairement à l'exercice précédent, le niveau d'augmentation de la charge de la dette publique et des dépenses en atténuation de recettes (Titre premier) est redescendu à 3,24%. Il avait progressé de 11,04% en 1998. Il faut y voir le résultat conjugué de la réduction des déficits et de la baisse des taux d'intérêt. On observe par ailleurs que les dépenses d'intervention du titre IV sont en augmentation de 6,3%.

Les dépenses par titre sont les suivantes :

– **titre premier** : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes : 590,9 milliards de francs, soit une augmentation de 18,5 milliards de francs par rapport à l'année précédente. En valeur relative, la progression est de 3,24%, après +11,04% en 1998, +2,03% en 1997 et +7,5% en 1996 ;

– **titre II** : Pouvoirs publics : 4,65 milliards de francs, soit +0,20 milliard de francs par rapport à 1998, en hausse de 4,45%, après +3,7% en 1998, +2,6% en 1997 et +5,9% en 1996 ;

– **titre III** : Moyens des services : 671,27 milliards de francs, soit +13,8 milliards de francs, en hausse de 2,1% après +3,7% en 1998, +2,3% en 1997 et +3,4% en 1996 ;

– **titre IV** : Interventions publiques : 511,27 milliards de francs, en hausse de 30,32 milliards de francs (+6,3%) par rapport à l'année précédente, pour laquelle on avait constaté une diminution de 4,3 milliards de francs. Lors des exercices antérieurs la hausse de ces dépenses avait été de 1,3% en 1997 et de 3,3% en 1996.

Les dépenses ordinaires civiles nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts s'établissent à 1.448,96 milliards de francs, soit une progression de 50,63 milliards de francs (+3,62%) par rapport à 1998, après une hausse de 1,80% en 1998, de 1,9% en 1997 et de 2,5% en 1996.

Le présent article propose les modifications suivantes :

– des ouvertures complémentaires de crédits, pour 16,36 milliards de francs, soit 0,92% des dépenses. Cette proportion est légèrement supérieure à celle constatée en 1998 (0,89%) qui était identique à celle de 1997, et inférieure à celle 1996 (1,44%). La totalité des crédits complémentaires demandés porte sur des crédits à caractère évaluatif ;

– des annulations de crédits non consommés, pour 8,53 milliards de francs, soit 0,48% des dépenses effectives correspondantes, contre 0,54% en 1998, 0,58% en 1997 et 0,56% en 1996.

Au total, les crédits sont majorés de 7,83 milliards de francs, soit 0,44% des dépenses ordinaires 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 1999, à 99,5 milliards de francs, en hausse de 2,01 milliards de francs, soit 2,06%, par rapport à 1998.

Cette tendance haussière des dépenses civiles en capital, qui intervient après deux années consécutives de baisse (– 2,06% en 1998 et – 8,33% en 1997), résulte d'une augmentation des subventions d'investissement accordées par l'Etat du titre VI, de 4,25 milliards de francs alors que les investissements exécutés par l'Etat du titre V poursuivent leur baisse (2,24 milliards de francs de moins qu'en 1998)

Comme chaque année, les dépenses constatées sont supérieures aux crédits initiaux (78,8 milliards de francs), en raison de l'importance des reports. Elles sont cependant inférieures aux crédits ouverts (140,23 milliards de francs). Le taux de consommation des crédits ouverts est en diminution, puisqu'il s'est élevé à 70,9% comparé au taux de 73,5% en 1998. Il était de 76,1% en 1997 et de 76,5% en 1996. Le taux de consommation des crédits du titre V est passé, pour sa part, de 68,8% à 62,4%

Aucune ouverture de crédits complémentaires n'est proposée. En revanche, des annulations de crédits non consommés, d'un montant de 80,6 millions de francs, sont demandées. Il s'agit de crédits du titre VI du budget des Charges communes.

\*  
\*       \*

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

\*  
\*       \*

*Article 5*

**Dépenses ordinaires militaires du budget général.**

Cet article vise à arrêter à 109,34 milliards de francs le montant des dépenses ordinaires militaires du budget général pour 1999. Ces dépenses figurent au titre III du budget de la Défense (Moyens des armes et services). Elles sont en très légère diminution de 21 millions de francs par rapport à 1998, contrairement à l'exercice précédent où l'on avait constaté une augmentation de 3,28 milliards de francs, soit 3,1% par rapport à 1997.

Les dépenses effectives sont assez proches du total net des crédits ouverts (112,55 milliards de francs), mais très inférieures aux crédits initiaux (157,52 milliards de francs), en raison de l'importance des transferts et répartitions.

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées dans le cadre du présent projet de loi de règlement sont très faibles (5,8 millions de francs).

Les crédits destinés aux moyens de fonctionnement de l'armée qui n'ont pas été consommés s'élèvent à 1,5 milliard de francs et une demande d'annulation correspondante est présentée. Pour l'essentiel, les crédits non consommés portent sur les chapitres de rémunérations et d'allocations diverses de différents personnels (1<sup>ère</sup> partie du titre III)

\*  
\*       \*

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

\*  
\*       \*

*Article 6*

**Dépenses militaires en capital du budget général.**

Cet article tend à fixer à 69 milliards de francs le montant définitif des dépenses militaires en capital (équipement et subventions d'investissement) du budget général. L'augmentation par rapport aux dépenses de 1998 (68,94 milliards de francs) est infime.

Cette stabilité s'inscrit dans le processus de ralentissement des dépenses entrepris depuis plusieurs années et particulièrement marqué en 1998 où l'on avait constaté une baisse de 9,3%.

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 1999.**

Cet article propose d'arrêter à 215,24 milliards de francs l'excédent des dépenses figurant aux articles 3 à 6 sur les recettes mentionnées à l'article 2, contre 252,33 milliards de francs en 1998 et 269,22 milliards de francs en 1997.

La prévision initiale était établie sur la base d'un déficit supérieur, d'un montant de 239,7 milliards de francs, ramené à 230,2 milliards de francs en loi de finances rectificative.

La progression des dépenses, en cours d'exercice, a été, hors dégrèvements et remboursements d'impôts, de 40 milliards de francs.

Celle des recettes a été, nette des dégrèvements et remboursements, de 64,63 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 107,2 milliards de francs les dépenses et les recettes des budgets annexes en 1999, soit un montant en progression de 2,4% par rapport à celui constaté en 1998 (104,73 milliards de francs).

La progression des recettes et dépenses des budgets annexes avait été de 3,4% en 1998 et de 0,82% en 1997 (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 : l'Ordre de la Libération (+22%) ; les Monnaies et médailles (+16,2%) ; les Journaux officiels (+12,4%).

**OPÉRATIONS DÉFINITIVES DES BUDGETS ANNEXES**

(en millions de francs)

Budgets annexes	1998	1999			Variation des opérations définitives 1998/1999
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
Journaux Officiels .....	1.100	1.080,	1.281,	1.237,	12,4%
Légion d'Honneur .....	128,1	113,2	142,5	121,1	- 5,5%
Ordre de la Libération .....	4,1	5,0	5,1	5,0	22,0%
Monnaies et médailles .....	957,9	1.382,	1.893,	1.113,	16,2%
Aviation civile .....	8.661	8.714,	9.331,	8.978,	3,7%
Prestations sociales agricoles.....	93.882	94.347,	94.347,	95.747,	2,0%
Total .....	104.762	105.641,	107.001,	107.202,	2,4%

Source : Cour des comptes – Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999.

\*  
\*      \*

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

*Article 9*

**Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2000.**

- L'arrêt des résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2000 figure au **paragraphe I** du présent article, qui totalise, pour chaque catégorie de comptes, les recettes et dépenses de l'exercice 1999. Il mentionne par ailleurs les autorisations de découverts complémentaires, ainsi que les ouvertures et annulations de crédits, demandées dans le présent projet.

En 1999, les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 574,7 milliards de francs en dépenses et 561,2 milliards de francs en recettes. Par rapport à 1998, année où elles avaient baissé, les dépenses et les recettes sont respectivement en hausse de 9,2% et 4,82%.

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées, d'un montant de 81,53 milliards de francs, sont en forte augmentation par rapport à 1998 (33,9 milliards de francs). Ce montant élevé est dû, pour une bonne part cette année encore, au 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. Au chapitre 03 de ce compte « Avances aux autres établissements publics nationaux et services de l'Etat », figure une demande d'ouverture de crédits complémentaires de 65,6 milliards de francs. Le compte n'est pas doté en loi de finances initiale puisque par nature il est appelé à répondre à des demandes d'avances de divers organismes publics qui ne sont pas prévisibles au moment de l'élaboration du budget, mais susceptibles d'intervenir en cours d'exercice. Les crédits complémentaires demandés en loi de règlement correspondent en totalité à des avances consenties au Fonds de soutien des rentes chargé de certaines missions de gestion de la dette.

Il s'agit en fait de simples mouvements de trésorerie puisque ces avances ont été en totalité remboursées, une partie avant le 31 décembre 1999 et le solde pendant la période complémentaire.

S'agissant des opérations à caractère définitif, 14,8 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 02 « Achats de titres, parts et droits de sociétés », pour 11,84 milliards de francs. 2,9 milliards d'ouvertures complémentaires sont également demandées au chapitre 01 « Dotations en capital, avances

d'actionnaire et autres apports aux entreprises publiques et aux établissements publics ».

Ces demandes d'ouvertures de crédits sont des ajustements aux recettes réelles, constatées sur le compte n° 902-24 en 1999. Celles-ci ont fait à nouveau l'objet de sous-évaluations dans les lois de finances initiale et rectificative pour 1999. Les crédits initiaux inscrits sur le compte s'élevaient à 17,5 milliards de francs, alors que le montant des dépenses nettes est de 32,3 milliards de francs.

Sur cet écart important, votre Rapporteur général a obtenu les explications suivantes, de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Deux opérations qui n'étaient pas certaines au moment de la préparation de la loi de finances initiale, donc pas évaluées, ont finalement été réalisées. Il s'agit de la privatisation d'Aérospatiale-Matra dont le produit de la cession s'est établi à 10,15 milliards de francs, et de la vente à Alcatel de titres Thomson-CSF pour 3,7 milliards de francs qui ont également été enregistrés sur le compte n° 902-24.

Plus globalement, les plus-values de recettes constatées sur ce compte sont liées au contexte boursier orienté à la hausse tout au long de l'année 1999.

On précisera par ailleurs que le compte a enregistré en recettes 9 milliards de francs correspondant à une partie du produit de la privatisation du GAN réalisée en 1998 et dont l'enregistrement dans les comptes de l'Etat avait été différé.

Des annulations de crédits sont demandées à hauteur de 2,1 milliards de francs, qui se rapportent quasi exclusivement aux comptes d'avances.

Une autorisation de découvert supplémentaire de 56,6 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. Ce solde débiteur est reporté à la gestion 2000.

- Le **paragraphe II** du présent article arrête les soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux, pour chaque catégorie de comptes, pour l'exercice 1999.

A la date du 31 décembre 1999, les soldes débiteurs cumulés des comptes spéciaux du Trésor s'élevaient à 286,87 milliards de francs, contre

273,99 milliards de francs en 1998, ce qui constitue une légère dégradation par rapport à la réduction continue constatée au cours des dernières années. Les soldes créditeurs cumulés, en baisse, s'élevaient à 30,43 milliards de francs.

Au total, le solde global est débiteur pour un montant de 256,44 milliards de francs. Après une évolution à la baisse continue du solde négatif, une dégradation de 18 milliards doit donc être constatée au cours de cet exercice.

### SOLDES DES OPÉRATIONS DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Soldes créditeurs.....	33.1	27.7	25.7	25.8	26.6	31.8	35.576	30.438
Soldes débiteurs.....	220.1	242.7	267.4	280.6	279.8	279.1	273.987	286.872
Solde global.....	- 187.0	- 214.9	- 241.6	- 254.8	- 253.2	- 247.3	- 238.411	- 256.434
Variation annuelle du solde global	- 32.1	- 27.6	- 26.7	- 13.1	1.5	5.8	8.968	- 18.023

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 bénéfiques de change », débiteur de 137,45 millions de francs. Ce solde débiteur, inférieur à l'exercice précédent, 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 soldes débiteurs des comptes de prêt et principalement du compte 90-317 des « prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ». Il s'agit 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 2.343 millions de francs en 1999, en augmentation au regard des 1.778 millions de francs constatés en 1998.

Ces remises de dettes relèvent de cinq dispositifs.

– Les remises consenties au titre de la résolution 165 S9 du conseil du commerce et du développement de la CNUCED, dont l'application a été initialement prévue par l'article 16 de la loi de règlement pour 1978, ont atteint un total, en principal, de 5,48 millions de francs en 1999, sur des opérations des compte n° 903-07 et n°903-05 au profit des Comores et du Bangladesh. Le montant, des remises de dettes en capital et intérêts à effectuer jusqu'en 2002 a été limité à 682 millions de francs par l'article 16 susvisé.

– Les remises 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. 26,274 millions de francs de dettes en capital sont annulés en 1999, sur le compte de prêts n° 903-17. Les principaux bénéficiaires de ces remises sont, en 1999, le Centrafrique, la Mauritanie, la Zambie, le Niger et la Tanzanie.

– 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 223,81 millions de francs en 1999, au profit notamment de la Tanzanie, 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 1999, par une remise en capital d'un montant de 112,92 millions de francs, au profit notamment du Cameroun sur le compte de prêts n° 903-17.

– Enfin, des remises de dettes ont été consenties dans le cadre du Fonds de conversion de dettes –Club de Paris. Ces remises ont été autorisées par l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990) et par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1994 (n° 94-1163 du 29 décembre 1994). Le montant total de ces annulations s'élève, en 1999, à 335,82 millions de francs dont ont bénéficié la Jordanie et le Maroc.

- Le **paragraphe IV** du présent projet prévoit le transport aux découverts du Trésor des pertes enregistrées sur le compte de prêts du Fonds de développement économique et social (FDES). 45 millions de francs correspondent à l'abandon de la créance détenue sur l'Agence France-Presse, autorisé par l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 1999 et 7,8 millions de francs de pertes liées à des cessions de prêts.

En application de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les pertes et profits enregistrés dans l'exécution des comptes spéciaux du Trésor sont transférés au compte permanent des découverts du Trésor avec l'autorisation du Parlement.

\*  
\*       \*

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

\*  
\*       \*

*Article 10*

**Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1999.**

Cet article vise à arrêter les résultats des six comptes d'affectation spéciale définitivement clos au 31 décembre 1999 :

Il s'agit des comptes n° 902-01 « Fonds forestier national », créé par l'article 2 de la loi n° 46-2172 du 30 septembre 1946, n° 902-13 « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités », créé par l'article 75 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956; n° 902-16-« Fonds national du livre », créé par l'article 38 de la loi de finances initiale pour 1976 ; n° 902-22-« Fonds pour l'aménagement de l'Île-de-France », créé par l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 1989 ; n° 902-30 « Fonds pour le financement de l'accession à la propriété », créé par l'article 64 de la loi de finances initiale pour 1997.

Tous ces comptes ont été clos au 31 décembre 1999 par l'article 75 de la loi de finances initiale pour 2000 . Les opérations de financement retracées par ces comptes sont ainsi réintégrées au budget général ce qui va dans le sens de la volonté souvent exprimée par le Parlement de limiter ces affectations.

Les soldes de ces comptes, tous créditeurs, d'un montant total de 10,34 milliards de francs, sont transportés 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 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 **paragraphe I** du présent article décrit la nature de ces pertes et profits et propose de transporter ce solde au compte permanent des découverts du Trésor.

En 1999, le solde de ces pertes et profits est négatif pour un montant de 4,82 milliards de francs (3,42 milliards en débit en 1998). Le solde débiteur est donc en augmentation, pour la troisième année consécutive, sans revenir pour autant aux niveaux beaucoup plus élevés des années antérieures à 1996.

**ÉVOLUTION DES PERTES ET PROFITS SUR EMPRUNTS  
ET ENGAGEMENTS DE L'ETAT**

*(en millions de francs)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dépenses .....	17.312	32.954	160.79	20.684	12.990	16.830	18.815	5.431,93
Recettes .....	2.789	14.916	4.238	5.465	11.000	14.303	15.392	602
Solde <sup>(a)</sup> .....	- 15.122	- 18.038	- 156.55	- 15.219	- 1.989	- 2.527	- 3.423	- 4.829,9

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

Les annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor ont représenté 4,89 milliards de francs, dont 3,6 milliards de francs au titre des remboursements de créances de TVA. 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 1,3 milliard de francs. Il s'agit de remboursements d'emprunts contractés par certains organismes et pris en charge par l'Etat. En 1999, ces remboursements se décomposent en deux parts : 0,5 milliard de francs pour le Fonds spécial des grands travaux, et



0,8 milliard de francs pour la société de développement de véhicules automobiles, filiale de Renault (SODEVA).

Les pertes de change sont d'un faible montant : 109.265,8 francs.

Les charges financières, d'un montant de 294,51 millions de francs sont en très forte baisse par rapport à celles constatées en 1998 (2,72 milliards de francs).

Les pertes et profits au titre des opérations sur emprunts à long terme et sur l'émission de bons du Trésor à moyen terme (BTAN) sont également en nette réduction, passant de 15,2 milliards de francs de profit en 1998 à 5,8 milliards de francs de profits en 1999. Les pertes enregistrées sont également moins lourdes.

Ces variations résultent du changement de mode de comptabilisation des primes (profits) et décotes (pertes) liées aux opérations de trésorerie de l'Etat. Cette nouvelle règle comptable, consécutive à l'introduction du système SEC 95, étale l'ensemble des pertes et profits sur la durée totale d'une opération d'émission de titres et ne les regroupe plus sur l'exercice au cours duquel l'opération a été initiée. Désormais, chaque budget ne prendra en compte que la fraction annuelle des pertes et profits sur les opérations de trésorerie (obligations assimilables du Trésor, OAT, et BTAN). Le montant total des pertes et profits restant à étaler sur la durée de l'emprunt figure désormais au bilan.

Le solde net des pertes de trésorerie, soit 4,82 milliards de francs, est transporté au compte permanent des découverts du Trésor.

Le **paragraphe II** du présent article prévoit de porter en augmentation des découverts du Trésor une somme de 23,16 milliards de francs au titre de la reprise sur antérieurs des primes et décotes.

Il s'agit du prolongement du nouveau mode de comptabilisation des pertes et profits. Cette reprise correspond à un profit net qui sera étalé sur la durée des emprunts restant à courir, la part annuelle de ce profit étant transportée aux découverts du Trésor au même titre que la part annuelle des primes et décotes sur les emprunts nouveaux.

\*  
\*       \*

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

*Article 12*

**Perte en trésorerie sur devises inconvertibles.**

Le présent article propose le transport en augmentation des découverts du Trésor d'une perte de 3.701,13 francs correspondant à la valeur en francs de shillings somaliens non convertibles, détenus dans les caisses de l'Etat.

\*  
\*       \*

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 cinq 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<sup>(1)</sup> ;

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.

---

<sup>(1)</sup> Conformément à l'article 5 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les ordonnateurs constatent les créances des organismes publics, en arrêtent le montant et en ordonnent le recouvrement, et créent ou constatent les dettes de ces organismes, en arrêtent le montant et en ordonnent le paiement. Conformément à l'article 11 de ce même décret, les comptables publics exercent les fonctions suivantes : la prise en charge des ordres de recettes des ordonnateurs et le recouvrement et la perception des recettes publiques ; le paiement des dépenses publiques, en application des ordres des émis par les ordonnateurs, des titres des créanciers ou en paiement d'office ; l'exécution des 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 <sup>(1)</sup>, 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 prononcer sur de tels agissements, la Cour des comptes procède à plusieurs opérations successives, dans le cadre d'une procédure qui est essentiellement écrite, organisée conformément au principe du double arrêt ou jugement, qui permet de concilier l'absence des parties à l'audience avec le principe du contradictoire.

- En premier lieu, la Cour formule un arrêt provisoire permettant de notifier aux comptables de fait les charges relevées contre eux et leur enjoint de se justifier. Ainsi, cet arrêt provisoire :

- déclare une ou plusieurs personnes, physiques ou morales, comptables de fait ; en application d'une jurisprudence constante, lorsqu'une même gestion de fait implique plusieurs coauteurs, ceux-ci sont déclarés solidairement tenus des obligations et responsabilités qui en résultent ;

---

<sup>(1)</sup> Les comptables publics de droit sont également appelés comptables patents.

– 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 cinq cas d'espèce soumis au Parlement***

### *A.- La gestion de fait « Association pour le développement des entreprises européennes par la communication (ADEEC) »*

L'association pour le développement des entreprises européennes par la communication (ADEEC) a été créée le 13 août 1993 avec pour objet de favoriser dans l'entreprise la communication et l'évolution sociale des salariés. Une modification de ses statuts en date du 22 juillet 1994 lui donne également pour mission d'associer les administrations publiques ainsi que les entreprises à des actions de communication sur des thèmes d'intérêt général concernant notamment le développement économique du territoire.

Des subventions de l'Etat, destinées à l'organisation au niveau national du débat sur l'aménagement du territoire et imputées sur le budget de l'Aménagement du territoire, chapitre 44-01, ont été versées à l'ADEEC le 16 décembre 1993 et le 25 octobre 1994 pour le montant de 2.356.661 francs hors taxes.

L'ADEEC a par ailleurs reçu, dans le cadre de contrats de parrainage, les sommes de 1.053.962,90 francs hors taxes versés par l'Electricité de France (EDF) et 1.250.000 francs hors taxes versés par l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFSA) à titre de contribution financière au débat national sur l'aménagement du territoire.

L'organisation de ce débat national sur l'aménagement du territoire a été décidée par le Gouvernement lors d'un comité interministériel et, à ce titre, il a été ouvert au budget de l'Etat les crédits nécessaires au financement de ce débat, dont l'organisation et le financement relevaient de la Délégation à l'aménagement des territoires et à l'action régionale (DATAR).

Un contrôle exercé par la Cour des comptes en vertu de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières sur le financement du grand débat national sur l'aménagement du territoire a révélé que l'ADEEC, malgré son statut associatif, n'a jamais perçu de cotisations ni compté de membres actifs ; que l'association a eu pour principale activité au cours des années 1993 et 1994 le financement et l'organisation du débat national sur l'aménagement du territoire ; que le président de l'ADEEC occupait alors, à la DATAR, les fonctions de secrétaire général du débat national pour l'aménagement du territoire ; que l'association a exercé une partie de son activité dans des locaux loués par la DATAR ; enfin, que l'ADEEC a réalisé sa mission sous la direction effective et permanente des services de l'Etat.

Dans ses arrêts des 6 décembre 1995 et 22 janvier 1997, la Cour des comptes a statué provisoirement, puis définitivement sur la gestion de fait par l'ADEEC au titre d'opérations de recettes et dépenses effectuées en 1993 et 1994, dans le cadre du débat national pour l'aménagement du territoire. La Cour a ainsi déclaré comptables de fait :

– l'ADEEC ; son président, également secrétaire général du débat national pour l'aménagement du territoire à la DATAR (M. Michel Kotas) ; le délégué général à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (M. Pierre-Henri Paillet) ; le secrétaire général de la DATAR (M. Bruno Chavanat).



- **Les éléments constitutifs de la gestion de fait**

La Cour a considéré que l'ADEEC, recevant des subventions dont l'affectation restait déterminée par des agents de l'Etat en leur qualité, présentait le caractère d'une caisse occulte alimentée par des mandats fictifs.

Les crédits de l'Etat versés à l'ADEEC ont été irrégulièrement extraits de la caisse publique. Ils ont donc conservé le caractère de deniers publics et tous ceux qui les ont maniés sans titre légal doivent, par application de l'article 60, alinéa XI de la loi n° 63156 du 23 février 1963, rendre compte de leur emploi.

Par ailleurs, les deniers mis à disposition de l'ADEEC par EDF et l'ASFSA étaient destinés à concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public. En application de l'article 19 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, les fonds versés pour concourir à des dépenses d'intérêt public, par des personnes morales ou physiques doivent être directement portés en recettes au budget. Le versement de ces fonds à une association ne saurait les priver du caractère de deniers publics relevant de la juridiction financière et tous ceux qui ont manié ces deniers sans titre légal doivent rendre compte de leur emploi. La Cour considère donc que l'ADEEC s'est irrégulièrement ingérée dans le recouvrement et le maniement de deniers publics.

Elle a également considéré que M. Michel Kotas, président de l'ADEEC, a pris une part active dans le maniement de ces deniers, dont il a retiré un avantage personnel et que sa responsabilité personnelle doit donc être engagée conjointement et solidairement avec celle de l'association ;

Quant à MM. Pierre-Henri Paillet et Bruno Chavanat, pour ce qu'ils ont été ordonnateurs des subventions de la DATAR à l'ADEEC et ont décidé de l'emploi d'une partie des deniers maniés par l'association, ils se sont ingérés personnellement et sous leur propre responsabilité dans un maniement irrégulier des deniers publics qui n'aurait pu avoir lieu sans leur participation.

Dans son arrêt du 22 janvier 1997, la Cour avait statué provisoirement sur la gestion de fait.

Par arrêt du 22 septembre 1999, la Cour a statué définitivement sur les comptes objet de la gestion de fait et sur les sommes susceptibles d'être rattachées rétroactivement au budget de l'Etat. Ce compte porte sur 5.563.367,20 francs en recettes et 5.461.984,40 francs en dépenses.

Il en résulte un excédent de 101.382,80 francs qui doit être reversé au Trésor par les comptables de fait.

Une amende de 2.000 francs a été prononcée, par le même arrêt, à titre provisoire, à l'encontre de trois comptables de fait, l'association elle-même ayant été exonérée d'amende.

• **Sur l'utilité publique des dépenses rattachées par la Cour à une gestion de fait**

La gestion de fait a porté sur le maniement *via* une association qualifiée de « transparente » par le procureur général dans ses conclusions du 20 novembre 1996, de deniers publics de l'Etat dont le montant a dépassé 5,5 millions de francs, sur une période de près de deux ans, par des personnes occupant, par ailleurs, un rang élevé dans l'administration.

Le juge des comptes a écarté un certain nombre de dépenses, à caractère purement personnel et jugées totalement étrangères à l'organisation du grand débat sur l'aménagement du territoire auquel la gestion de fait est rattachée. Ces sommes ont fait l'objet d'une injonction de reversement avant l'arrêt définitif des comptes.

Le caractère public d'une recette s'apprécie en fonction de la nature des dépenses qu'elle finance. Les contributions versées à l'ADEEC par l'Etat, et par EDF et l'association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFSA) et arrêtées par la Cour à 5,56 millions de francs, ont été exclusivement affectées à des actions de communication du grand débat organisé par le ministère de l'intérieur et la DATAR sur l'aménagement du territoire.

Ces contributions avaient donc bien la nature de recettes publiques, et la voie normale eût été de les traiter en fonds de concours du budget de la DATAR.

Les maniements de deniers publics sous couvert d'une association para-administrative avaient, comme cela résulte de l'enquête de la Cour des comptes, pour objectif de dispenser ceux qui les maniaient de rendre compte de leur emploi.

Il reste que l'analyse des dépenses effectuées justifie de reconnaître l'utilité publique des dépenses comprises dans cette gestion de fait et votre Rapporteur général vous propose d'adopter, sans modification, le paragraphe I de l'article 13.

*B.- La gestion de fait de l'Institution de gestion sociale  
des Armées (IGESA)*

Depuis 1990, le ministère de la défense publie un guide des cercles de la défense dont les éditions 1990, 1996 et 1997 ont été financées sur des crédits du budget de la défense gérés par le directeur de la fonction militaire et des personnels civils, sous-direction des actions sociales.

Ce guide a été vendu par la librairie de l'armée de terre et le produit des ventes, déduction faite des frais d'expédition, a été encaissé par l'IGESA selon diverses procédures comptables.

La Cour des comptes a considéré que ces recettes avaient le caractère de deniers publics et qu'elles ne pouvaient être encaissées que par un comptable public en vue de leur affectation au chapitre ayant supporté la dépense. Selon la Cour, l'IGESA s'est immiscée sans titre dans le recouvrement de recettes revenant à l'Etat et doit rendre compte de l'emploi des fonds irrégulièrement détenus et maniés.

Dans son arrêt provisoire du 9 avril 1998, la Cour a déclaré conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de l'Etat, l'Institution de gestion sociale des Armées (IGESA) et, chacun pour la période où il a été en fonction, les deux directeurs de la fonction militaire et des personnels civils successifs, ainsi que les trois sous-directeurs des actions sociales successifs.

Ni l'IGESA, ni les personnes physiques en cause n'ont contesté la matérialité des faits et leur qualification juridique.

Après avoir rejeté un montant de 28.575,50 francs, correspondant à des achats de fleurs et constituant des dépenses privées, la Cour a fixé la ligne de comptes, en recettes, à 1.260.813 04 francs et, en dépenses, à 895.385 francs. L'excédent de 365.428,04 francs a été reversé au Trésor par les comptables de fait.

L'arrêt du 19 février 1999 a fixé, à titre provisoire, à 5.000 francs le montant de l'amende infligée à chacun des deux directeurs de la fonction militaire et des personnels civils.

Le caractère d'utilité publique des fonds en cause n'étant pas contestable, votre Rapporteur général propose l'adoption, sans modification, du paragraphe II de l'article 13.

*C.- La gestion de fait de la chambre de commerce et d'industrie de La Réunion*

Les éléments de la gestion de fait des deniers de l'Etat, réalisée à La Réunion, tels qu'ils ont été reconstitués par la Cour des comptes, portent sur l'utilisation d'une grue appartenant à l'Etat, de 1989 à 1995, par la direction départementale de l'équipement (DDE) et la chambre de commerce et d'industrie de La Réunion, dans le port de la Pointe des Galets.

Les opérations constitutives de la gestion de fait se sont déroulées en deux temps.

De 1989 à 1992, aux termes d'un accord verbal conclu entre le directeur de l'équipement et le directeur général de la chambre de commerce et d'industrie, cette dernière a facturé et encaissé les produits de la location de la grue à divers tiers.

Les sommes perçues ont été portées à un compte « Avoir DDE » ouvert dans la comptabilité de la chambre de commerce et affectées à diverses dépenses prescrites par la DDE. Ce compte a été ultérieurement remplacé par un compte « Matériel lourd DDE » ayant le même usage.

La Cour a estimé que les produits de la location à des tiers de la grue appartenant à l'Etat présentent incontestablement le caractère de deniers publics ; que l'encaissement de ces deniers sans titre légal par la chambre de commerce et d'industrie et l'utilisation de ces fonds à des fins diverses sur instruction du directeur départemental de l'équipement et de ses services en dehors de tout contrôle du comptable public tombe sous le coup de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, aux termes duquel « *toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un comptable public* » doit être déclarée comptable de fait de ces fonds.

De 1992 à 1995, une convention a été conclue entre l'Etat et la chambre de commerce et d'industrie aux termes de laquelle la grue était mise à la disposition de cette dernière pour être louée à des tiers.

D'après les constatations de la Cour, les recettes tirées de cette activité ont été, en vertu de ladite convention, imputées à un « compte d'outillage identifié » ouvert dans les écritures de la chambre de commerce et d'industrie, après déduction au profit de l'organisme consulaire d'un prélèvement égal à 5% de leur montant et à 50% de la valeur d'amortissement de la grue. En contrepartie, la chambre de commerce et d'industrie s'est engagée à régler, comme précédemment, sur les instructions de la direction départementale de l'équipement, les dépenses

liées au fonctionnement de la grue et à verser à l'Etat un fonds de concours dont le montant devait être fixé chaque année par une convention particulière. Une seconde convention dite « de fonds de concours » a, en effet, été conclue le 19 juin 1992 et un fonds de concours de 130.000 francs a été versé par la chambre de commerce en application de ces dispositions.

Mais la Cour a considéré qu'aucune de ces conventions, de surcroît non datées, ne pouvait valoir titre légal autorisant le maniement de deniers publics et qu'il en résulte une gestion de fait des deniers de l'Etat depuis le 29 mai 1989 jusqu'au 8 août 1995.

Par arrêt provisoire en date du 9 juillet 1998, la Cour des comptes a déclaré comptables de fait des deniers de l'Etat, la chambre de commerce et d'industrie de La Réunion, à raison des recettes qu'elle a perçues et des dépenses qu'elle a effectuées pour le compte de la direction départementale de l'équipement de La Réunion de 1989 à 1995. Elle a déclaré également comptables de fait conjointement et solidairement avec la chambre de commerce et d'industrie, chacun en ce qui les concerne : le directeur général de la chambre de commerce, le préfet de La Réunion, les directeurs départementaux de l'équipement successifs, les chefs de service des ports et des bases aériennes de la DDE de La Réunion.

Par arrêt du 16 décembre 1998, la Cour a statué définitivement sur la gestion de fait et fixé le compte à 1.790.551,74 francs, en recettes, et 1.501.215,52 francs en dépenses. La Cour a constaté que l'excédent de recettes, soit 281.678,22 francs a été reversé au Trésor.

Elle a condamné M. Serge Dutruy, directeur départemental de l'équipement de La Réunion à l'époque des faits, et la chambre de commerce et d'industrie de La Réunion, chacun à une amende de 5.000 francs.

La chambre de commerce et d'industrie de La Réunion a donc encaissé sans aucun titre, dans la première période, puis sans titre valable à partir de 1992, des produits de la location d'une grue appartenant à l'Etat qui auraient dû venir en recettes du budget de l'Etat.

Ces fonds, réemployés par la chambre de commerce, sur instruction du directeur départemental de l'équipement et de ses services, auraient dû rester dans le domaine du contrôle public et ne peuvent qu'être déclarés d'utilité publique.

Votre Rapporteur général propose en conséquence l'adoption, sans modification, du paragraphe III de l'article 13.

*D.- La gestion de fait de l'association des anciens élèves de l'Ecole nationale des ponts et chaussées (AAEENPC)*

L'association des anciens élèves de l'Ecole nationale des ponts et chaussées déclarée sous le régime de la loi de 1901, a reçu, dans le cadre de marchés conclus avec l'administration en vue de l'organisation de divers voyages au bénéfice des élèves, des fonds qui sont restés à la disposition de l'Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC).

L'AAEENPC a bénéficié, par ailleurs, de subventions versées par l'administration et destinées à financer des voyages à l'étranger.

De plus, l'association a encaissé les participations demandées aux élèves à l'occasion de leur inscription ou réinscription annuelle et qui constituent en fait, des droits d'inscription complémentaires en raison de leur caractère obligatoire.

Statuant provisoirement, par arrêt du 8 février 1990, la Cour des comptes a considéré que l'association n'a pas la qualité de comptable public et n'agit pas sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public ; qu'à l'occasion des diverses opérations mentionnées, l'association s'est ingérée, sans titre légal, dans le recouvrement de recettes destinées à la caisse de l'école et dans le paiement de dépenses pour le compte de celle-ci ; que, l'ENPC étant un service de l'Etat dépourvu de la personnalité morale, ces opérations ne peuvent être exécutées que par le comptable assignataire des dépenses de l'Etat, en l'occurrence le payeur général du Trésor, seul habilité à procéder à l'encaissement des recettes et au paiement des dépenses.

La Cour a retenu pour point de départ de cette gestion de fait, le 1<sup>er</sup> janvier 1984, date à partir de laquelle l'association a été mise en demeure par l'autorité administrative de cesser de percevoir la taxe d'apprentissage pour le compte de l'ENPC car cette interdiction était de nature à conduire l'association à ne plus s'ingérer sans titre dans le recouvrement des recettes et dans le paiement des dépenses aux lieux et places du comptable public.

La Cour a statué définitivement sur ces opérations de gestion de fait par arrêt du 12 mars 1992. Cet arrêt a toutefois exclu de la gestion de fait des opérations visées dans la décision provisoire. Il s'agit des recettes provenant des stages de formation continue et de l'action internationale ainsi que des activités de recherche encaissées par l'association.

La Cour a, en effet, relevé que ces activités sont exercées en vertu d'une convention en date du 29 mars 1991 par laquelle l'Etat confie ces missions à l'association, que ces activités se déroulent en dehors des locaux de l'école, qu'en contrepartie des moyens mis à sa disposition par l'Etat

l'association accueille gratuitement les agents de l'Etat et les élèves de l'école en cours de formation continue et que, pour assurer ses activités de recherche, l'association rémunère des personnels sur ses ressources propres.

Dans un arrêt ultérieur du 17 novembre 1994, la Cour a constaté que les opérations de gestion de fait qui ont consisté à encaisser aux lieu et place de l'agent comptable des fonds publics se sont poursuivies jusqu'au 17 mai 1994.

L'AAEENPC représentée par son président, a donc été déclarée comptable de fait des deniers de l'Etat pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1984 au 17 mai 1994 et les comptes ont été arrêtés aux montants suivants : en recettes, 15.917.497,92 francs et, en dépenses, 15.721.151,05 francs. Il en résulte un excédent de 196.346,84 francs qui doit être reversé dans les caisses de l'Etat, par les comptables de fait.

Les directeurs successifs de l'ENPC, pendant la période de la gestion de fait, ont été déclarés comptables de fait, chacun pour la période qui le concerne. Aucune amende n'a été prononcée.

Le caractère d'utilité publique des fonds perçus par l'association dans le cadre de marchés conclus avec l'administration en vue de l'organisation de voyages au bénéfice des élèves, ou par la voie de subventions versées par l'administration et destinées à financer des voyages à l'étranger et, enfin, du fait des participations obligatoires demandées aux élèves à l'occasion de leur inscription, n'est pas contestable. Les recettes considérées avaient bien pour objet le fonctionnement d'un établissement public d'enseignement.

L'adoption du paragraphe IV de l'article 13 ne présente dès lors pas de difficulté.

#### *E.- La gestion de fait de la Fondation Louis Lépine*

La fondation Louis Lépine, établissement reconnu d'utilité publique par décret du 25 août 1950, est bénéficiaire de redevances versées en contrepartie de prestations de services relevant de la direction de la sécurité publique de la préfecture de police de Paris (musique des gardiens de la paix, équipe spéciale de gymnastique et unité motocycliste). Ces redevances qui, après avoir été, en application d'un arrêté ministériel du 28 octobre 1986, rattachées par voie de fonds de concours au budget de l'Etat (ministère de l'intérieur, chapitre 3392 « Prestations et versements facultatifs »), sont reversées à la fondation sous forme de subventions d'égal montant imputées sur le même chapitre.

La Cour des comptes a constaté qu'en réalité ces subventions ne contribuent pas au financement des activités statutaires de la fondation, mais qu'elles sont laissées à la disposition des services de l'Etat dont les activités sont à l'origine des redevances et qu'elles sont utilisées pour compléter les crédits budgétaires ouverts à ces mêmes services sur les chapitres de fonctionnement courant du budget du ministère de l'intérieur.

La Cour, statuant provisoirement par arrêt du 15 décembre 1997, a considéré que les subventions, ainsi détournées de leur objet pour être affectées à des dépenses de services de l'Etat, ont conservé le caractère de deniers de l'Etat et que tous ceux qui, sans être comptables du Trésor ou sans agir sous le contrôle ou pour le compte de comptables du Trésor, ont détenu et manié ces fonds, s'en sont constitués comptables de fait.

D'autre part, la fondation Louis Lépine a reçu, directement jusqu'en février 1994, des redevances en contrepartie de prestations fournies par les internats de l'Ecole nationale de police de Paris, service relevant du ministère de l'intérieur ainsi que des redevances en contrepartie d'enregistrements effectués par la musique des gardiens de la paix, autre service relevant du ministère de l'intérieur.

La Cour, dans le même arrêt, a considéré que ces redevances, qui proviennent de l'activité de services de l'Etat, auraient dû être encaissées par des comptables du Trésor et qu'en conséquence, tous ceux qui, sans avoir cette qualité ou sans agir sous le contrôle ou pour le compte de ces comptables, se sont ingérés dans le recouvrement de l'emploi de ces recettes, se sont constitués comptables de fait des deniers de l'Etat.

La fondation Louis Lépine ne contestant pas les faits ni leur qualification juridique, la Cour des comptes a confirmé, par arrêt du 19 novembre 1998, la déclaration définitive de gestion de fait à l'encontre de la fondation au titre :

– des fonds reçus sous forme de subventions depuis la publication de l'arrêt interministériel du 28 octobre 1986 et employées au financement complémentaire de services de l'Etat placés sous l'autorité du Préfet de Police ;

– des redevances reçues en contrepartie de prestations fournies par des internats de l'Ecole nationale de Police de Paris et des enregistrements effectués par la musique des gardiens de la paix et qui n'ont pas été encaissées par un comptable public.

La Cour a arrêté les comptes aux montants suivants : en recettes, 2.605.341,19 francs et, en dépenses, 1.801.737,82 francs. La Cour a constaté



que le reliquat de 803.604,35 francs a été reversé dans les caisses de l'Etat par la fondation.

Aucune amende n'a été prononcée.

Des fonds versés par l'Etat et maintenus dans les caisses d'une fondation afin d'abonder, à la demande des services de l'Etat, certains crédits budgétaires ouverts à ces mêmes services ont incontestablement le caractère de fonds publics.

De même, les subventions reçues en exécution d'un arrêté interministériel, en contrepartie de prestations au bénéfice de services relevant du ministère de l'intérieur, ne peuvent être regardées que comme ayant un caractère d'utilité publique.

Votre Rapporteur général en conclut que le paragraphe V du présent article peut être adopté sans modification.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 13 sans modification.

\*       \*

*Article 14*

**Transport aux découverts du Trésor.**

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 1999, de 215.242,25 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 137,45 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 2.343,07 millions de francs, montant visé à l'article 9, paragraphe III ;

– Les pertes sur des opérations du fonds de développement économique et social d'un montant de 52,85 millions de francs (article 9, paragraphe IV).

– Les pertes et profits sur engagements de l'Etat, dont le solde négatif atteint 4.829,9 millions de francs, suivant les développements de l'article 11, paragraphe I, du présent projet.

– La reprise sur antérieurs des primes et décotes (article 11, paragraphe II), pour un montant de 23.164,33 millions de francs.

– La perte en trésorerie sur devises inconvertibles de 3.701,13 francs (article 12).

L'ensemble de l'augmentation des découverts du Trésor présenté dans le présent projet de loi, s'élève à 245.769,87 millions de francs.

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

– 10.345,51 millions de francs au titre des résultats nets des cinq comptes d'affectation spéciale clos au 31 décembre 1999 (article 10) ;

c) Au total, par l'application du présent article, les découverts du Trésor seraient accrus de 235,42 milliards de francs, dont 215,24 milliards de francs résultant du budget général, contre 257,09 milliards de francs en 1998 (dont 252,33 milliards de francs au titre du budget général).

Le compte permanent des découverts du Trésor peut ainsi être complété par le résultat de 1999.

Il se présenterait dès lors de la manière suivante, au 31 décembre 1999.

**COMPTE PERMANENT DES DÉCOUVERTS DU TRÉSOR AVANT  
LE RÈGLEMENT DES COMPTES DE 1999**

*(en millions de francs)*

	<b>Découverts constatés</b>	<b>Atténuation des découverts</b>
1.- Période antérieure à 1840 .....	5	-
2.- Budgets de 1840 à 1870.....	20,9	15,8
3.- Budgets de 1871 à 1913.....	12,6	10,6
4.- Budgets de 1914 à 1938.....	3.572,9	2.063,1
5.- Budgets de 1939 à 1958.....	157.596,4	60.254,4
6.- Budgets de 1959 à 1989.....	1.452.431	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
15.- Budget de 1998	257.900,71	810,85
Totaux .....	3.990.404	234.043,8
Montant net des découverts du Trésor	3.756.364	-
Projet de loi de règlement 1999 .....	245.769,9	10.345,5

Au total, les découverts du Trésor, égaux à 3.756,36 milliards de francs au 31 décembre 1999, seraient portés à 3.991,78 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 1999 sans modification.

\*  
\*        \*

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte du projet de loi

#### Article 1<sup>er</sup>

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1999 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

*(En francs)*

### Propositions de la Commission

#### Article 1<sup>er</sup>

Sans modification.

	Charges	Ressources
<b>A.— Opérations à caractère définitif</b>		
<i>Budget général</i>		
Recettes <sup>(a)</sup> .....	1 840 658 081 406,50	
<i>A déduire</i> : Dégrèvements et remboursements d'impôts .....	- 329 135 973 898,38	1 511 522 107 508,12
Dépenses ordinaires civiles .....	1 778 090 171 365,86	
<i>A déduire</i> : Dégrèvements et remboursements d'impôts .....	- 329 135 973 898,38	1 448 954 197 467,48
Dépenses civiles en capital .....	99 465 041 287,56	
Dépenses militaires .....	178 345 124 832,86	
<b>Total pour le budget général</b> .....	<b>1 726 764 363 587,90 <sup>(b)</sup></b>	<b>1 511 522 107 508,12</b>
Solde du budget général .....	215 242 256 079,78	
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Recettes .....		64 580 677 041,34
Dépenses ordinaires civiles .....	20 744 891 381,13	
Dépenses civiles en capital .....	40 640 124 903,72	
<b>Total pour les comptes d'affectation spéciale</b> .....	<b>61 385 016 284,85</b>	<b>64 580 677 041,34</b>
Solde des comptes d'affectation spéciale .....		3 195 660 756,49
<b>Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)</b> .....	<b>1 788 149 379 872,75</b>	<b>1 576 102 784 549,46</b>
<i>Budgets annexes</i>		
Aviation civile .....	8 978 521 670,31	8 978 521 670,31
Journaux officiels .....	1 237 610 223,62	1 237 610 223,62
Légion d'honneur .....	121 099 814,92	121 099 814,92
Monnaies et médailles .....	1 112 998 641,85	1 112 998 641,85
Ordre de la Libération .....	5 014 031,00	5 014 031,00
Prestations sociales agricoles .....	95 747 266 110,79	95 747 266 110,79
<b>Totaux budgets annexes</b> .....	<b>107 202 510 492,49</b>	<b>107 202 510 492,49</b>
<b>Totaux des opérations à caractère définitif (A)</b> .....	<b>1 895 351 890 365,24</b>	<b>1 683 305 295 041,95</b>
Solde des opérations à caractère définitif (A) .....	212 046 595 323,29	
<b>B.— Opérations à caractère temporaire</b>		
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>		
Comptes d'affectation spéciale .....	16 398 428,70	115 705 927,09
Comptes de prêts .....	6 470 815 845,84	6 413 555 195,33
Comptes d'avances .....	439 156 475 641,02	443 409 968 549,61
Comptes de commerce (solde) .....	- 2 135 778 640,04	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde) ..	9 571 357,01	
Comptes d'opérations monétaires (solde hors FMI) .....	376 344 698,53	
<b>Totaux des opérations à caractère temporaire (B)</b> .....	<b>443 893 827 331,06</b>	<b>449 939 229 672,03</b>
Solde des opérations à caractère temporaire hors FMI (B) .....		6 045 402 340,97
<b>Solde d'exécution des lois de finances hors FMI (A+B)</b> .....	<b>206 001 192 982,32</b>	
<b>Solde d'exécution des lois de finances hors FMI, hors FSC</b> .....	<b>206 001 597 741,11</b>	

(a) Après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat (267 704 944 685,13 F) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

(b) Le montant des dépenses brutes du budget général s'établit à 2 055 900 337 486,28 F.

**Texte du projet de loi**

**Article 2**

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1999 est arrêté à 1 840 658 081 406,50 F. La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

**Article 3**

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1999 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	590 879 535 200,26	14 804 143 798,70	668 808 598,44
II.- Pouvoirs publics.....	4 658 498 629,88	»	1 651 870,12
III.- Moyens des services.....	671 273 310 833,17	872 911 798,67	5 027 570 514,50
IV.- Interventions publiques.....	511 278 826 702,55	682 080 690,93	2 831 981 031,38
<b>Totaux .....</b>	<b>1 778 090 171 365,86</b>	<b>1 659 136 288,30</b>	<b>8 530 012 014,44</b>

**Article 4**

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1999 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Investissements exécutés par l'Etat.....	22 396 867 355,32	»	27,68
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	77 068 030 866,32	»	80 562 881,68
VII.- Réparations des dommages de guerre.....	143 065,92	»	0,08
<b>Totaux .....</b>	<b>99 465 041 287,56</b>	<b>»</b>	<b>80 562 909,44</b>

**Propositions de la Commission**

**Article 2**

Sans modification.

**Article 3**

Sans modification.

**Article 4**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 5**

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1999 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services	109 342 476 585,59	5 751 262,82	1 485 520 928,23
<b>TOTAUX</b> .....	<b>109 342 476 585,59</b>	<b>5 751 262,82</b>	<b>1 485 520 928,23</b>

**Article 6**

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1999 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau E annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Equipement .....	67 823 996 437,42	1,49	1,07
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	1 178 651 809,85	»	0,15
<b>TOTAUX</b> .....	<b>69 002 648 247,27</b>	<b>1,49</b>	<b>1,22</b>

**Article 7**

Le résultat du budget général de 1999 est définitivement fixé comme suit :

Recettes .....	1 840 658 081 406,50 F
Dépenses .....	2 055 900 337 486,28 F
Excédent des dépenses sur les recettes.....	215 242 256 079,78 F

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

**Propositions de la Commission**

**Article 5**

Sans modification.

**Article 6**

Sans modification.

**Article 7**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 8**

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

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouverture de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile.....	8 978 521 670,31	772 981 207,19	172 811 968,88
Journaux officiels.....	1 237 610 223,62	14 643 069,08	26 866 572,46
Légion d'honneur.....	121 099 814,92	1 184 738,82	4 099 575,90
Monnaies et médailles.....	1 112 998 641,85	58 057 734,41	415 062 651,56
Ordre de la Libération.....	5 014 031,00	1 153 165,75	325 698,75
Prestation sociales agricoles.....	95 747 266 110,79	2 015 620 339,23	615 354 228,44
<b>TOTAUX .....</b>	<b>107 202 510 492,49</b>	<b>2 863 640 254,48</b>	<b>1 234 520 695,99</b>

**Article 9**

I.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1999, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

**Propositions de la Commission**

**Article 8**

Sans modification.

**Article 9**

Sans modification.



**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

*(En francs)*

Désignation	Opérations de l'année 1999		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
<b>I.- Opérations à caractère définitif</b>					
Comptes d'affectation spéciale.....	55 755 628 202,89	55 335 483 425,33	14 813 342 919,09	82 227 016,20	»
	55 755 628 202,89	55 335 483 425,33	14 813 342 919,09	82 227 016,20	»
<b>II.- Opérations à caractère temporaire</b>					
Comptes d'affectation spéciale.....	450 000,00	9 933 301,56	»	43 016 687,00	»
Comptes de commerce.....	23 159 398 173,09	25 295 176 813,13	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	9 571 357,01	»	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires.....	50 145 928 449,21	30 705 465 101,48	»	»	56 562 324 379,40
Comptes de prêts.....	6 470 815 845,84	6 413 555 195,33	0,84	700 000,00	»
Comptes d'avances	439 156 475 641,02	443 409 968 549,61	66 721 461 971,00	2 064 986 329,98	»
<b>Totaux.....</b>	<b>518 942 639 466,17</b>	<b>505 834 098 961,11</b>	<b>66 721 461 971,84</b>	<b>2 108 703 016,98</b>	<b>56 562 324 379,40</b>
<b>Totaux généraux ..</b>	<b>574 698 267 669,06</b>	<b>561 169 582 386,44</b>	<b>81 534 804 890,93</b>	<b>2 190 930 033,18</b>	<b>56 562 324 379,40</b>

II.- Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 1999, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi.

*(En francs)*

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1999	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire.....		9 467 012 193,16
Comptes de commerce.....	63 530 135,39	6 054 420 535,10
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	194 924 334,32	
Comptes d'opérations monétaires.....	56 699 774 519,25	14 916 578 069,90
Comptes de prêts.....	121 568 717 358,92	
Comptes d'avances.....	108 345 666 336,90	
<b>TOTAUX.....</b>	<b>286 872 612 684,78</b>	<b>30438 010 798,16</b>

**Texte du projet de loi**

III.- Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2000 à l'exception d'un solde débiteur de 137 450 139,85 F concernant les comptes d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 2 343 076 389,16 F concernant les comptes de prêts qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

IV.- Les sommes de 7 847 549 F et de 45 000 000 F figurant au compte de prêts du FDES et correspondant respectivement à une perte sur cession et à un abandon de créances sont apurées par transport aux découverts du Trésor.

**Article 10**

Les résultats du compte spécial du Trésor définitivement clos au 31 décembre 1999 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 1999		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>						
902-01-Fonds forestier national	392 732 703,21	479 210 521,55	»	589 739 532,86	0,25	1,04
902-13-Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	40 684 036,83	600,00	»	5 271 628,87	1,00	1,17
902-16-Fonds national du livre	120 555 386,12	112 732 278,63	»	10 373 344,06	666 703,12	3 934 425,00
902-22-Fonds pour l'aménagement de l'île-de-France	1 921 330 055,39	2 183 777 186,92	»	2 787 609 741,42	26 757 138,15	2,76
902-30-Fonds pour le financement de l'accession à la propriété	3 170 034 329,11	6 575 245 654,44	»	6 952 518 671,32	»	7 273 014,89
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>5 645 336 510,66</b>	<b>9 350 966 241,54</b>	<b>»</b>	<b>10 345 512 918,53</b>	<b>27 423 842,52</b>	<b>11 207 444,86</b>

**Propositions de la Commission**

**Article 10**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 11**

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1999 à la somme de 4 829 907 753,89 F, conformément au tableau ci-après :

(En francs)

Opérations	Dépenses	Recettes
<b>Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor</b>	4 896 681 333,90	
<i>Pertes de change</i>		
- pertes de change sur engagements	109 265,80	
<b>Dotations aux amortissements - Charges financières</b>		
- dotations aux amortissements des primes d'émission des obligations		
- dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations	17 960 505,40	
- dotations aux amortissements des décotes	276 552 044,50	
<b>Quote-part des primes sur emprunts et BTAN</b>		576 878 450,61
<b>Pertes et profits divers sur emprunts et engagements</b>		
- pertes sur emprunts à long terme	174 146 141,00	
- profits divers sur emprunts à long terme		
- pertes sur BTAN	66 479 462,79	
- profits divers sur BTAN		5 797 598,41
- pertes diverses	6 350,71	
- profits divers		19 351 301,19
<b>TOTAUX</b>	<b>5 431 935 104,10</b>	<b>602 027 350,21</b>
<b>SOLDE</b>	<b>4 829 907 753,89</b>	

II.- Une somme de 23 164 331 089,32 F correspondant à la reprise sur antérieurs des primes et décotes est portée en augmentation des découverts du Trésor.

**Article 12**

Est définitivement apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor une perte de 3 701,13 F correspondant à la contre valeur en francs de shillings somaliens non convertibles détenus dans les caisses de l'Etat.

**Article 13**

I.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 5 461 984,40 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 6 décembre 1995, 22 janvier 1997, 16 septembre 1998 et 22 septembre 1999 au titre du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

II.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 895 385 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 9 avril 1998 et du 19 février 1999, au titre du ministère de la défense.

**Propositions de la Commission**

**Article 11**

Sans modification.

**Article 12**

Sans modification.

**Article 13**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

III.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 1 501 215,52 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'État, jugées par la Cour des comptes dans ses arrêts du 9 juillet 1997, du 16 décembre 1998 et du 25 juin 1999, au titre du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

IV.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 15 721 151,08 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 8 février 1990, du 12 mars 1992, du 17 novembre 1994 et du 26 mai 1999 au titre du ministère de l'équipement, transports et logement.

V.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 1 801 737,42 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 15 décembre 1997 et du 19 novembre 1998 au titre du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

**Article 14**

I.- Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9 (III et IV), 11 (I et II) et 12 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1999 .....	215 242 256 079,78 F
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année.....	137 450 139,85 F
- Remises de dettes aux pays les moins avancés.....	2 343 076 389,16 F
- Pertes sur des opérations du FDES.....	52 847 549,00 F
- Pertes et profits sur emprunts et engagements.....	4 829 907 753,89 F
- <b>Reprise sur antérieurs des primes et décotes</b> <b>23 164 331 089,32 F</b>	
- Perte en trésorerie sur devises inconvertibles.....	3 701,13 F
<b>TOTAL I – augmentation des découverts du Trésor .....</b>	<b>245 769 872 702,13 F</b>

II.- La somme visée à l'article 10 est transportée en atténuation des découverts du Trésor :

- Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 1999 .....	10 345 512 918,53 F
<b>TOTAL II – atténuation des découverts du Trésor .....</b>	<b>10 345 512 918,53 F</b>
<b>Total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II) .....</b>	<b>235 424 359 783,60 F</b>

**Propositions de la Commission**

**Article 14**

Sans modification.

**ANNEXE I**

RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS  
POSÉES PAR LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL



## QUESTION N° 1

### **OPÉRATIONS RÉALISÉES PENDANT LA PÉRIODE COMPLÉMENTAIRE**

La Cour constate, comme les années précédentes, le maintien d'un volume élevé de dépenses et simultanément un faible niveau des recettes, notamment des recettes du budget général, comptabilisées pendant la période complémentaire.

Ces pratiques d'ajustement de fin d'exercice sont encouragées par l'adoption très tardive de la loi de finances rectificative de fin d'année, les crédits supplémentaires adoptés ne pouvant manifestement être utilisés que pendant la période complémentaire ou reportés à l'exercice suivant.

Outre la suppression ou la réduction de la période complémentaire, la Cour a-t-elle des propositions pour améliorer la lisibilité et le contrôle de ces opérations de fin d'exercice ?

### RÉPONSE

A l'occasion de l'examen des opérations réalisées en fin de gestion, la Cour des comptes a en effet constaté, au cours des dernières années, des pratiques d'ajustement du solde d'exécution budgétaire qui ont porté en 1999, comme les années précédentes, sur des montants élevés.

Ces arbitrages de fin de gestion sont critiquables dans la mesure où, par leur ampleur, ils sont de nature à altérer l'image que les comptes de l'Etat donnent de ses résultats et de la réalité de sa situation financière.

De telles pratiques sont facilitées par les règles actuelles de comptabilisation des opérations d'exécution budgétaire, qui sont à la fois relativement peu contraignantes et en décalage croissant avec les principes comptables (spécialisation des exercices, prise en charge sur la base des droits constatés) généralement admis au niveau européen et international, et dont s'inspirent déjà les dispositions propres aux collectivités territoriales (instruction M14 du 1<sup>er</sup> août 1996 prise sur le fondement de la loi n°94-504 du 22 juin 1994), de même que les nouvelles règles d'établissement des comptes de la sécurité sociale.

Les dispositions en vigueur de l'article 16 de l'ordonnance organique n°59-2 du 2 janvier 1959 relatives aux lois de finances fixent en effet comme principe que la prise en compte des opérations sur un budget donné dépend, pour les recettes, de la date de leur encaissement, et, pour les dépenses, de la date de visa des ordonnances ou mandats par le comptable.

Ces dispositions permettent au gouvernement de choisir, dans une large mesure, l'exercice d'imputation d'une opération donnée, en avançant ou au contraire en reportant la transmission par l'ordonnateur des pièces de dépense ou de recette au comptable assignataire, sans qu'il soit besoin, en règle générale, de tenir compte de la date à laquelle les droits correspondants sont nés.

Toutefois, la notion de droits constatés n'est pas entièrement étrangère aux règles actuelles de comptabilité publique. Il y est fait référence, pour certaines opérations réalisées en période complémentaire, par l'article 11 du décret n°86-451 du 14 mars 1986 modifié, qui impose de prendre en compte au titre de l'exercice précédent les règlements réciproques effectués en période complémentaire, « lorsqu'ils se rapportent à des créances ou à des dettes nées au plus tard à la date du 31 décembre ».

La Cour a néanmoins constaté, notamment dans son dernier rapport sur l'exécution des lois de finances, que le gouvernement n'hésite pas, au cours de cette période, à s'affranchir de ces règles plus contraignantes, soit en imputant sur l'exercice précédent des dépenses correspondant à des droits nés après le 31 décembre, soit en imputant sur l'exercice suivant des recettes correspondant à des créances antérieures à cette date.

Elle a également relevé (voir réponse à la question n°2), la pratique, irrégulière au regard des textes en vigueur, consistant à ne pas solder en fin d'exercice les comptes d'imputation provisoire de dépenses et de recettes, entraînant de ce fait l'imputation définitive sur l'exercice suivant d'opérations pourtant constatées en écritures avant le 31 décembre.

Bien évidemment, l'adoption très tardive de la loi de finances rectificative en fin d'année et le maintien corrélatif d'une période complémentaire de durée significative en début d'année suivante, contribuent, par le volume des opérations réalisées en fin d'exercice, à la pérennisation et au développement de ces pratiques, en accordant au gouvernement des marges d'ajustement considérables.

La Cour considère que le retour à davantage d'orthodoxie dans la phase ultime de l'exécution budgétaire passe au préalable par la modernisation d'un cadre budgétaire et comptable vieilli et dérogatoire, en abandonnant une comptabilité essentiellement de caisse, au profit d'une comptabilité réellement patrimoniale, à travers l'adoption des principes comptables généralement admis au niveau européen et international, tel le principe de spécialisation des exercices, et donc la prise en charge des dépenses sur la base des droits constatés, avec constitution de provisions en fin d'exercice. Dans ce nouveau contexte, le maintien de la période complémentaire dans sa durée et sous sa forme actuelle ne se justifierait plus.

La refonte de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, à laquelle tend la proposition de loi récemment déposée, constituerait à cet égard une étape décisive. Elle devrait s'accompagner de la mise en place, effective et formalisée dans chaque département ministériel, des comptabilités d'engagements, d'ordonnancements, de créances à terme et de titres, prévues par l'article 1<sup>er</sup> du décret n°86-451 du 14 mars 1986 modifié, et aujourd'hui tenues de façon inégale et non normalisée.

Cette réforme majeure du cadre juridique ne saurait cependant garantir par elle-même le retour à davantage de rigueur et de transparence dans l'exécution budgétaire. Son succès dépend aussi de l'abandon de certaines pratiques actuelles, et, parallèlement, de la mise en place ou de la restauration des instruments permettant effectivement d'améliorer la « lisibilité et le contrôle » des opérations d'exécution budgétaire.

En amont, il apparaît indispensable de redéfinir le calendrier budgétaire actuel, en avançant progressivement la date d'adoption de la loi de finances rectificative de fin d'année, de manière à éviter qu'une partie significative des crédits budgétaires ne soient, comme c'est le cas aujourd'hui, adoptés et exécutés dans la précipitation dans les dernières semaines de l'exercice.

Un tel effort, poursuivi dans la durée, comporterait de nombreux avantages. Il permettrait d'améliorer les conditions d'adoption et la portée de l'autorisation parlementaire, d'assurer une exécution des crédits moins erratique et davantage conforme aux exigences de régularité et de bonne gestion, et de limiter en outre le volume des reports. Corrélativement, les dates limites fixées pour l'engagement et l'ordonnement des opérations pourraient être réaménagées.

En second lieu, il serait nécessaire de mieux encadrer les relations financières entre l'Etat et diverses institutions publiques ou parapubliques (notamment institutions financières spécialisées, organismes de sécurité sociale), avec lesquelles des « règlements réciproques » sont aujourd'hui effectués en fin d'exercice, en recettes comme en dépenses, dans des conditions peu transparentes. L'obligation de conclure une convention, à l'image de celle prévue par le législateur—mais non signée à ce jour— entre la COFACE et l'Etat, devrait être étendue à tous les organismes concernés, de manière à normaliser ces relations financières, en définir les mécanismes, et éviter ainsi le maintien, en dehors du périmètre budgétaire, de réserves occultes dont la constitution comme l'utilisation échappent à toute obligation de justification et de contrôle. Il en va de même pour les dotations



accordées aux entreprises publiques, dont le niveau est aujourd'hui ajusté en période complémentaire de manière très largement discrétionnaire.

Enfin, au stade de l'exécution budgétaire, il convient de s'attacher à restaurer l'effectivité des contrôles prévus par les textes, aujourd'hui gravement affaiblis. A l'occasion de son examen de l'exécution des lois de finances, la Cour relève avec préoccupation que les contrôleurs financiers et les comptables publics consentent, en particulier en fin d'exercice, à viser ou à payer des dépenses appuyées par des justifications fragiles ou sommaires, voire à admettre des dossiers dont l'irrégularité est manifeste, en s'abritant derrière les « décisions ministérielles » qui en constituent parfois l'unique pièce justificative.

Le développement des obligations de justification pesant sur les ordonnateurs, dans les domaines, tels celui évoqué précédemment, où elles sont aujourd'hui quasi-inexistantes, peut à l'évidence concourir à la restauration de la fonction de contrôle. Dans cette perspective, l'établissement d'une nomenclature des pièces justificatives relatives aux opérations financières marquerait un progrès notable. Il reste que les contrôleurs financiers comme les comptables doivent à nouveau pleinement exercer, en toute indépendance, la mission essentielle dont ils sont investis. La Cour, qui a déjà eu l'occasion de rappeler au ministre des finances l'importance des principes en cause, donnera aux manquements constatés les suites qu'elle juge appropriées.

\*

\*       \*

## QUESTION N° 2

### FONCTIONNEMENT DES COMPTES D'IMPUTATION PROVISOIRE

La Cour considère que l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires imputées provisoirement au 31 décembre de l'année n, devraient être comptabilisées sur l'exercice n et les comptes d'imputation provisoire soldés entre le 31 décembre n et l'arrêté du compte général de l'administration des finances (CGAF) de l'exercice de l'année n, ce que permet l'article 10 du décret du 14 mars 1986 pris en application de l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

La Cour peut-elle préciser, pour l'exercice 1999, comment sont répartis les 37,2 milliards de francs de recettes maintenues en comptes d'imputation provisoire, alors qu'elles auraient dû être comptabilisées au titre de cet exercice et estime-t-elle que ce maintien est justifié ?

La Cour peut-elle distinguer précisément, pour 1999, les recettes qui ont fait l'objet d'un encaissement purement et simplement différé, l'État s'abstenant, par exemple, de réclamer une créance exigible, des recettes encaissées mais non imputées ?

La Cour peut-elle apporter les mêmes précisions concernant les dépenses, d'un montant de 20,7 milliards de francs, maintenues en imputation provisoire en 1999 et comptabilisées en 2000 ?

La Cour peut-elle rappeler, en s'appuyant sur des exemples, en quoi une comptabilité en droits constatés rendrait impossibles ces ajustements de fin d'exercice ?

### REPONSE

1.- La Cour peut-elle préciser, pour l'exercice 1999, comment sont répartis les 37,2 milliards de recettes maintenues en comptes d'imputation provisoire, alors qu'elles auraient dû être comptabilisées au titre de cet exercice et estime-t-elle que ce maintien est justifié ?

Le tableau n°1 (annexé) présente la décomposition des comptes d'imputation provisoire, sur lesquels ont été imputées des recettes budgétaires. Comme l'indique le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 (p.373, note 144), certains de ces comptes retracent à la fois des opérations budgétaires et des opérations non budgétaires, sans qu'il soit possible de les distinguer précisément puisque, par définition, les comptes d'imputation provisoire sont utilisés pour une première imputation dont la fiabilité est limitée. Par conséquent, le total de 37,2 milliards de francs (qui est égal à la somme des soldes des différents comptes au 31-12-1999) n'est qu'une estimation.

Des exemples précis de recettes budgétaires maintenues sur des comptes d'imputation provisoire sont donnés p.373 (recettes fiscales maintenues notamment sur les comptes 476-8 et 475-988) et p.375 (partie D, point a/, s'agissant des recettes non fiscales).

2.- La Cour peut-elle distinguer précisément, pour 1999, les recettes qui ont fait l'objet d'un encaissement purement et simplement différé, l'Etat s'abstenant, par exemple, de réclamer une créance exigible, des recettes encaissées mais non imputées ?

Les comptes d'imputation provisoire de recettes ne peuvent retracer que des recettes *effectivement encaissées mais qui n'ont pas été comptabilisées comme recettes budgétaires*. Plus précisément, il y a eu crédit d'un compte de classe 4 par le débit d'un compte financier (classe 5), sans utilisation des comptes de la classe 9 (comptabilité budgétaire analytique).

Compte tenu des règles comptables actuellement applicables, *les recettes dont l'encaissement a été purement et simplement différé n'apparaissent pas dans les comptes de l'Etat au titre de 1999, mais seulement en 2000* (voire ultérieurement). La Cour a observé de tels ajustements en matière de recettes non fiscales, pour un montant total minimal de 16,97 milliards de francs (p.375-376, points b, c et d).

3.- La Cour peut-elle apporter les mêmes précisions concernant les dépenses, d'un montant de 20,7 milliards de francs, maintenues en imputation provisoire en 1999 et comptabilisées en 2000 ?

Le tableau n°1 (annexé) présente la décomposition des comptes d'imputation provisoire sur lesquels ont été imputées des dépenses budgétaires. Comme en matière de recettes, certains de ces comptes retracent à la fois des opérations budgétaires et des opérations non budgétaires. Par conséquent, le total de 20,7 milliards de francs (qui est égal à la somme des soldes des différents comptes au 31-12-1999) n'est qu'une estimation.

Les comptes d'imputation provisoire de dépenses ne peuvent retracer que des dépenses *effectivement décaissées mais qui n'ont pas été comptabilisées comme dépenses budgétaires*. Plus précisément, il y a eu débit d'un compte de classe 4 par le crédit d'un compte financier (classe 5), sans utilisation des comptes de la classe 9.

Compte tenu des règles comptables actuellement applicables, *les dépenses dont le paiement a été purement et simplement différé n'apparaissent pas dans les comptes de l'Etat au titre de 1999, mais seulement en 2000* (voire ultérieurement).

4.- La Cour peut-elle rappeler, en s'appuyant sur des exemples, en quoi une comptabilité en droits constatés rendrait impossible ces ajustements de fin d'exercice ?

La Cour considère que les comptes d'imputation provisoire devraient être soldés avant l'arrêté du compte général de l'administration des finances (CGAF). En effet, la pratique actuelle est irrégulière au regard des textes applicables, notamment l'article 16 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et le décret n°86-451 du 14 mars 1986 modifié (rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, p.372-373). *La nécessité de solder ces comptes s'impose même dans le cadre actuel d'une comptabilité d'encaissements et de décaissements*.

Le passage à une comptabilité de droits constatés n'est donc pas une nécessité pour éviter ceux des ajustements de fin d'exercice qui sont liés aux comptes d'imputation provisoire. Par contre, seule une comptabilité de ce type permet de supprimer d'autres types d'ajustements<sup>(1)</sup> dont la Cour a identifié de nombreux exemples s'agissant de l'exercice 1999 (rapport sur l'exécution des lois de finances, p.375-382).

Pour autant, *une comptabilité de droits constatés suppose, comme une comptabilité d'encaissements et de décaissements, que les comptes d'imputation provisoire soient soldés en fin d'exercice* : en effet, les charges et les produits doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel le service a été fait<sup>(2)</sup> (charges) et les créances acquises (produits)<sup>(3)</sup>. Par conséquent, le maintien de charges ou de produits sur des comptes d'imputation provisoire est exclu.

Les deux systèmes comptables aboutissent donc, s'agissant des comptes d'imputation provisoire, au même résultat, comme l'illustre l'exemple suivant :

---

(1) *Report en N+1 de l'encaissement de recettes correspondant à des droits acquis en N ; report à N+1 de dépenses pour lesquelles le service était fait au 31 décembre N, etc...*

(2) *Dans l'hypothèse où le service fait est retenu comme le fait générateur de la comptabilisation (cf. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, p.21).*

(3) *Dans le cadre de l'instruction comptable M14, le rattachement des charges et des produits est d'ores et déjà obligatoire pour les communes de plus de 3500 habitants (ainsi que pour certains établissements publics locaux) depuis 1997.*

- un fournisseur de l'Etat a livré des matériels pour une valeur de 300 000 F en novembre 1999. Le règlement a été pris en charge par un comptable public et décaissé le 28 décembre 1999. Il a fait l'objet d'une imputation provisoire (crédit d'un compte de classe 5, par le débit d'un compte d'imputation provisoire de classe 4) ;

- dans une comptabilité d'encaissements et décaissements (système actuel), il s'agit d'une dépense budgétaire de 1999 (en application de l'article 16 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959), le visa du comptable ayant été donné avant la fin de l'exercice. La dépense doit être imputée (définitivement) sur un compte de classe 9 (comptabilité budgétaire analytique) avant l'arrêté du CGAF.

- dans une comptabilité de droits constatés, il s'agit d'une charge de l'exercice 1999, puisque le service fait a pu être constaté en novembre 1999. La dépense doit donc être imputée définitivement sur le compte de classe 9 correspondant, avant l'arrêté des comptes.

**TABLEAU 1 : COMPTES D'IMPUTATION PROVISOIRE-RECETTES ET  
DEPENSES BUDGETAIRES DE L'ETAT**

**SOLDE AU 31-12-1999**

(en francs)

<b>Sous-comptes concernant les opérations budgétaires de l'Etat</b>	<b>Débit</b>	<b>Crédit</b>
Dépenses budgétaires		
471 Imputation provisoire de dépenses chez les comptables centralisateurs		
471.1 Imputation provisoire de dépenses Budget général.....	959.740.3	
471.2 Imputation provisoire de dépenses CST.....	59.442.1	
471.3 Imputation provisoire de dépenses Budgets annexes de l'Etat.....	630.743,4	
471.9 Imputation provisoire de dépenses diverses		
471 988 Dépenses diverses.....	16.622,3	
472 Imputation provisoire de dépenses chez les comptables non-centralisateurs		
472-8 Autres (Etat et correspondants).....	1.759,4	
473 Imputation provisoire de dépenses chez les receveurs des administrations financières.....	1.261,0	
Recettes budgétaires		
475 Imputation provisoire de recettes chez les comptables centralisateurs		
475.1 Imputation provisoire de recettes Budget général (plusieurs sous-comptes).....		4.377,1
475.2 Imputation provisoire de recettes CST (plusieurs sous-comptes).....		540.944,0
475.3 Imputation provisoire de recettes Budgets annexes de l'Etat.....		800,00
475.9 Imputation provisoire de recettes diverses		
475.94 Imputation provisoires des recettes des administrations financières		
475.948 Recettes diverses.....		1.354,1
475.98 Recettes diverses.....		22.446,3
476 Imputation provisoire de recettes chez les comptables non-centralisateurs		
476.8 Autres (Etat et correspondants).....		6.570,4
477 Imputation provisoire de recettes chez les receveurs des administrations financières.....		661.950,1
487-2 Recettes d'impôts perçus avant émission de rôles.....		1.265,1
<b>TOTAL.....</b>		
Recettes.....		37.218,1
Dépenses.....	20.663,1	

Source : balance générale des comptes de l'Etat pour 1999

QUESTION N° 3

**DÉPENSES DE PERSONNEL DES SERVICES FINANCIERS**

Dans son rapport public particulier « *La fonction publique de l'État* », la Cour des comptes décrit certaines pratiques relatives aux rémunérations dans les services financiers, comme les surnombres (20% des emplois budgétaires «gagent» des surnombres) ou la surindiciation.

La Cour peut-elle évaluer le surcoût induit en 1999 par chacune de ces deux pratiques ? Ce surcoût contribue-t-il à une « dérive » en gestion des dépenses des Services financiers, ou est-il, en totalité ou en partie, pris en compte dès le stade du projet de loi de finances au moyen, par exemple, des lignes souples ?

A cet égard, la Cour estime que «*le montant des lignes souples des Services financiers a atteint un niveau tout à fait excessif qui met en cause la transparence de l'autorisation parlementaire* ». Pour 1999, la Cour peut-elle chiffrer, par agrégat budgétaire, les lignes souples des Services financiers, en évaluant leurs déterminants par nature (mesures ministérielles non traduites en loi de finances, temps partiels, écart entre indices moyens et indices réels,...) ?

En outre, la Cour peut-elle faire le point sur les personnels du ministère des finances, de l'économie et de l'industrie affectés dans d'autres départements ministériels, ainsi que sur les transferts budgétaires qui en découlent. Il s'agit notamment des personnels de l'INSEE, de la DREE et des chambres régionales des comptes. Peut-elle évaluer les effectifs concernés et donner son appréciation sur les remboursements, par d'autres sections budgétaires, des rémunérations et des charges sociales concernées ?

Enfin, quelle appréciation la Cour porte-t-elle sur le régime de la prime de fidélité destinée aux agents des finances titulaires de comptes auprès du Trésor public et sur son inscription au sein d'un chapitre doté de crédits provisionnels, alors qu'il s'agit d'un élément de rémunération et que la consommation de crédits s'est toujours révélée inférieure aux crédits votés depuis 1996 ?

REPOSE

La Cour s'attache à assurer le suivi de ses travaux sur la fonction publique de l'Etat. Dans ce cadre, les éléments d'information actuellement disponibles sont les suivants.

1. La pratique des surnombres, très répandue au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, consiste à employer dans un grade donné plus d'agents que ce que prévoit l'autorisation législative.

Au 31 décembre 1997, on comptait ainsi près de 10 000 agents en surnombre dans les emplois de réseau du Trésor, soit 17,5% des emplois budgétaires ouverts, et environ 14 500 à la DGI, soit 17,8% des emplois budgétaires ouverts. L'emploi de ces agents en surnombre est largement dû à l'application de divers plans sociaux détaillés par la Cour dans son rapport sur la fonction publique (cf. p 150 et suivantes). En dehors de ces plans sociaux, le MEFI indique que les autres emplois en surnombre sont limités à :

Direction générale des impôts (DGI) : 300 (100 A et 200 C)

Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) : 100 (25 B et 75 C)

Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) : 50 (20 A et 30 B)

auxquels il convient d'ajouter 354 conservateurs des hypothèques, non prévus en LFI.

L'évaluation du coût de cette pratique dépend du référentiel et du mode de calcul retenus. En effet, ces surnombres sont très largement compensés par des postes budgétaires autorisés en LFI et non pourvus, dans des grades inférieurs, estimés par la Cour à près de 20% des emplois budgétaires totaux.

Dès lors :

- en termes d'effectifs, les effectifs totaux réels du ministère au 1<sup>er</sup> janvier 1999, en équivalents temps plein, sont inférieurs aux emplois budgétaires autorisés : 179 927 emplois autorisés en LFI, pour 176 608 personnes effectivement employées en équivalents temps plein ;

- en terme de coût budgétaire, l'utilisation des crédits destinés aux emplois budgétaires non pourvus finance la quasi-totalité des rémunérations versées aux emplois en surnombre, le reste étant financé par la ligne souple (cf. 2 infra).

Ainsi, globalement, le taux de consommation des crédits des chapitres de rémunérations principales est inférieur à 100% des dotations en LFI (99,24% pour le chapitre 31-90).

Cependant, sauf dans des cas très limités portant sur des surnombres prévus par la loi<sup>1</sup>, l'opération consistant à financer des emplois en surnombre en gageant des emplois non pourvus est en complète infraction avec l'ordonnance organique et revient à nier la portée du vote de la loi de finances par le Parlement. Lorsque des emplois deviennent inutiles, il doit en effet revenir au Parlement de décider s'il convient ou non de les affecter à d'autres emplois, de grade plus élevé, au sein du même ministère.

En ce qui concerne la sur-indiciation, qui porte sur les dépenses de pensions, elle touche 690 emplois, dont 179 à la DGI, 359 à la DGCP et 62 à la DGDDI pour l'exercice 1999. Le ministère des finances, interrogé sur le surcoût induit, répond que « le coût budgétaire de ces sur-indiciations, non disponible, est porté par le chapitre des pensions ».

2. La ligne souple du budget des services communs et finances atteint 1 673 MF en 1999, dont :

1 605 MF sur le chapitre 31-90 « rémunérations principales », soit 6,2% des dépenses du chapitre,

23 MF sur le chapitre 31-91 « juridictions financières – rémunérations principales », soit 8,4% des dépenses du chapitre

20 MF sur le chapitre 31-94 « indemnités et allocations diverses »

1 MF sur le chapitre 31-98 « personnel ouvrier »

24 MF sur le chapitre 37-98 « service de la redevance »

La répartition par agrégat de cette ligne souple est la suivante :

01 : administration générale : 151 MF

02 : juridictions financières : 23 MF

03 : Trésor public : 461 MF

04 : DGI : 700 MF

05 : DGDDI : 190 MF

06 : INSEE : 85 MF

07 : expansion économique à l'étranger : 3 MF

08 : DGCCRF : 59 MF

La ligne souple, qui sert à ajuster a priori les dépenses réelles de personnel aux crédits budgétaires ouverts, se décompose en trois éléments distincts :

- le surcoût du temps partiel : il est dû au fait que les prévisions budgétaires sont effectuées en équivalents temps plein, alors que le travail à temps partiel est dans certain cas rémunéré plus que proportionnellement au temps de présence (85,7% de rémunération pour le travail à 80% du temps, 91,4% pour le travail à 90%, 80% pour le travail à 50% du temps dans le cas de cessation progressive d'activité). Le surcoût du temps partiel est évalué par la Cour à 1,4% des dépenses de rémunération principale du ministère en 1998. Il varie entre les directions (de 22% de la ligne souple à la DGI à 7% à la DGDDI d'après le ministère). Il pourrait être intégré directement dans les prévisions budgétaires des services.

- L'écart entre les indices moyens budgétaires et les indices réels : les indices moyens budgétaires sont calculés sur la base de la moyenne des indices extrêmes du grade. Ces indices moyens sont en général inférieurs à la réalité car les échelons de départ d'un grade ne sont pas toujours utilisés, et le déroulement de carrière dans un grade est plus long dans les échelons élevés que dans les échelons faibles. Sur la base de l'analyse du fichier de la paye pour 1996, la Cour estime le surcoût à 3,4% de la masse des rémunérations principales. En 1999, cet effet représente 65%

---

<sup>1</sup> Conseillers maîtres à la Cour des comptes et inspecteurs généraux des finances maintenus en activité notamment.

de la ligne souple à la DGCCRF d'après le ministère. Les indices moyens pourraient être calculés de façon à mieux prendre en compte la répartition des agents par grades.

- Les variations d'effectifs par grade, comprenant les surnombres, prévisibles en loi de finances initiale, mais aussi les mouvements en cours d'année et les nouvelles mesures ministérielles, qui le sont moins. La Cour n'est pas en mesure de calculer la part de la ligne souple affectée au financement des surnombres pour la totalité du ministère. A titre indicatif, un calcul a été effectué pour l'exercice 1999 sur le corps principal de la catégorie C du ministère, concernant 80 000 agents. Il aboutit à un surcoût de 2,18% de la masse des rémunérations principales entre les dotations budgétaires et les coûts constatés (hors effet des temps partiels et des écarts d'indices), pour 23 000 agents en surnombre, gagés par 23 800 postes non pourvus. A l'échelle du ministère, ce surcoût est probablement plus limité.

3. Le budget des « services communs et finances » a fait l'objet en cours d'année 1999 de nombreux transferts d'emplois, avec les crédits budgétaires correspondants, à partir des ministère d'implantation.

Les principaux concernent :

- divers agents, au nombre de 779, en provenance des services de l'industrie, affectés au ministère de l'environnement. Ces transferts ont donné lieu à un remboursement de 141 MF ;
- des agents de l'INSEE, au nombre de 477, affectés dans d'autres départements ministériels, tels que l'équipement, l'éducation nationale, l'intérieur, la culture, l'emploi et la solidarité, la justice, la défense, l'agriculture et la pêche et les services du Premier ministre. Ces transferts ont donné lieu à des remboursements, pour la somme de 108 MF ;
- divers agents, au nombre de 28, affectés à la DATAR, avec un remboursement de 24 MF.

La totalité des remboursements reçus par le budget des services communs et finances atteint donc 273 MF pour 1 285 agents transférés.

A l'inverse, le budget des services communs et finances a financé le transfert en cours d'année de 18 emplois vers les services du Premier ministre, pour un coût de 3,5 MF, d'un chargé de mission vers l'équipement, pour un coût de 0,4 MF, et 3 emplois de conseillers commerciaux vers les affaires étrangères, pour un coût de 4,4 MF. La totalité des emplois financés par le budget des services communs et finances s'élève donc à 22, pour un coût de 8 MF.

Enfin, on peut signaler un transfert interne à la section des « services communs et finances » de crédits représentant 396 emplois en provenance des chambres régionales des comptes à titre de remboursements envers divers services du ministère, pour 56 MF.

4. La prime de fidélité destinée aux agents des finances titulaires de comptes auprès du Trésor public a été instaurée par décision ministérielle du 13 mars 1990, avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> octobre 1989. Elle est versée aux agents des finances actifs ou retraités titulaires de comptes de fonds particuliers. Elle est calculée sur le solde créditeur du compte en fin de journée. Le taux de rémunération, initialement de 4,5%, a été diminué progressivement à partir de 1996 pour atteindre 2,25% depuis le 30 septembre 1999. En outre, la prime est plafonnée à 1 000 F par an et par agent depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1996. La liquidation et le versement sont trimestriels.

En 1999, 101 190 comptes à vue ont fait l'objet d'un décompte de prime de fidélité.

Suite au plafonnement de la prime par agent, les dépenses annuelles ont fortement diminué, passant de l'ordre de 110 MF par an en 1995 et 1996 à 45 MF par an depuis. Les crédits sont ouverts en loi de finances initiale sur le chapitre 31-96 « remises diverses » article 40 « Trésor public », pour les primes de la totalité des titulaires de comptes. Compte tenu de la diminution des montants versés, la consommation des crédits est inférieure à 100% depuis 1996.



En MF	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Crédits ouverts	98	114	49,8	49,8	49,8	49,8
Dépenses nettes	108,1	112,8	46,9	46,0	43,3	
Taux de consommation	110%	99%	94%	92%	87%	

Les crédits ouverts sont provisionnels (inscriptions à l'état G annexé à la loi de finances). Ainsi la prime de fidélité, sans correspondre à une rémunération, équivaut à un droit conféré à des agents, sans que l'usage qui en est fait puisse être anticipé avec précision. Les crédits sont néanmoins engagés en vertu d'une simple décision ministérielle, et non d'une loi ou d'un règlement contresigné par le ministre des finances comme le prévoit l'article 10 de l'ordonnance organique.

A l'avenir, d'après la DGCP, « le désengagement de l'activité de tenue de comptes de fonds particuliers s'applique à l'ensemble de la clientèle des agents des finances. Dans ce contexte, la prime de fidélité en tant que telle devrait cesser d'être versée à la clôture des comptes au 31 décembre 2001 ».

#### QUESTION N° 4

### MAINTENANCE DE DEUX SYSTÈMES D'ÉVALUATIONS CADASTRALES

La Cour peut-elle évaluer le coût de maintenance de deux systèmes d'évaluations cadastrales (anciennes évaluations et évaluations révisées), en termes d'effectif équivalent temps plein et de dépenses budgétaires ?

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le produit du prélèvement supplémentaire de 0,4% institué en 1990, estimé à 1,5 milliard de francs en 2000, n'est plus affecté, depuis 1994, au fonctionnement de la direction générale des impôts, mais alimente le budget général. Ce prélèvement exceptionnel conserve-t-il néanmoins quelque lien, qui justifierait sa pérennisation, avec les services du cadastre ?

La Cour peut-elle retracer l'utilisation faite depuis dix ans du chapitre 37-53 « Révisions et actualisation des évaluations cadastrales des propriétés bâties et non bâties », s'agissant en particulier des reports ? Le rapport du Gouvernement, fait en application de l'article 28 de la loi de finances pour 2000, explique qu'une révision des bases n'est pas d'actualité, notamment en raison des transferts de charges excessifs qui en résulteraient. Dans ces conditions, est-il pertinent de conserver le chapitre 37-53

Quelles appréciations la Cour porte-t-elle sur les divers aspects de cette situation ?

#### RÉPONSE

L'opération de révision des bases cadastrales a débuté en 1990, conformément à la loi n°90-669 du 30 juillet 1990 « relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenues pour la détermination des bases d'impôts directs locaux ». Les dépenses ont initialement été affectées au chapitre 34-53 « réforme fiscale » du budget des services financiers, pour l'exercice 1990, puis au chapitre 37-53 « révision des évaluations cadastrales des propriétés bâties et non bâties » par la suite. Les travaux de révision comprennent les études des marchés locatifs pour la réalisation de découpages en secteurs, l'établissement de nouveaux tarifs, le classement des locaux, ainsi que la présentation aux différentes instances de concertation et de décision prévues à cet effet. Les dépenses afférentes sont essentiellement constituées de coûts de formation professionnelle, de recrutement d'auxiliaires, de dépenses de fonctionnement (informatique, correspondance, affichage et déplacement) et de dépenses indemnitaires.

Pour financer ces travaux de révision, l'article 59 de la loi n°90-669 du 30 juillet 1990 a prévu une majoration exceptionnelle de 0,4 point des frais de gestion de la fiscalité locale prévus par l'article 1641 du Code Général des Impôts. Ce prélèvement, initialement limité aux impositions établies au titre de 1991 et 1992, a été successivement prorogé par les lois de finances pour 1993, 1994 et 1995, puis pérennisé par l'article 19 de la loi de finances pour 1996.

La révision des bases a principalement eu lieu en métropole au cours des exercices 1990 à 1992 et dans les départements d'outremer entre 1993 et 1995. A partir de 1997, en attente de la décision d'intégration de ces nouvelles bases, les dépenses ne correspondent plus qu'à la maintenance du nouveau système. Les dépenses nettes cumulées entre 1990 et 1999 s'élèvent à 1 194 MF (cf. tableau infra).

Ces dépenses ont essentiellement été financées par des crédits d'article, sous forme d'ouverture de crédits dans le cadre du fonds de concours n° 07-22-261 « prélèvement pour frais d'assiette et de perception concernant les taxes locales » avant sa suppression, soit 1525,5 MF ouverts entre 1990 et 1993. Ces montants correspondent à 100% du produit de la majoration exceptionnelle de 0,4% présentée supra pour les exercices 1991 (765 MF) et 1992 (479 MF), et seulement 25% de ce produit en 1993 (131 MF). Ainsi, dès 1994, le chapitre 37-53 n'a plus été doté du produit de ladite majoration et n'a plus été alimenté, de façon plus accessoire, que par une contribution des départements d'outremer au sein du fonds de concours n° 07-1-6-916 « participation à l'opération d'amélioration dans les départements d'outre-mer » créé en 1995, pour 2,5 MF cumulés depuis 1995.

Depuis 1997, les dépenses imputées sur ce chapitre, soit 14 MF entre 1997 et 1999, correspondent à la maintenance et à la mise à jour de ces bases, ainsi qu'à la réalisation de simulations et d'études de divers scénarii d'intégration. Plus précisément, la maintenance consiste :

à prendre en charge les modifications concernant les locaux professionnels et commerciaux et les logements sociaux loués sous condition de ressources ;

à éditer des données révisées concernant les locaux nouveaux ou modifiés sur les listes destinées aux commissions communales des impôts directs et à stocker dans des bases informatiques toutes les données recensées.

La variation des dépenses entre les exercices est due à celle des volumes d'informations à traiter et à la complexité des études sollicitées. La Cour n'est pas en mesure d'évaluer ces coûts en termes d'effectifs équivalent temps plein.

La différence entre les crédits ouverts, disponibles depuis 1993, et les dépenses nettes constitue des reports de crédits, qui culminent en 1994 à 480 MF et diminuent doucement au fur et à mesure d'une faible consommation pour s'établir à 339 MF en 1999 et 333 MF en 2000. Ces crédits, pouvant donner lieu à reports puisqu'inscrits à l'état H annexé à la loi de finances, sont reportés d'exercice en exercice en attente d'une décision d'intégration des nouvelles bases. En l'absence d'une décision d'intégration des bases révisées, dont le coût total a été évalué en 1998 par la DGI entre 720 MF et 1 220 MF, les crédits actuellement disponibles sur le chapitre 37-53 excèdent très largement le seul coût de maintenance de deux systèmes parallèles, et à ce titre pourraient être purement et simplement annulés.

### EVOLUTION DES DEPENSES DE REVISION DES BASES CADASTRALES CHAPITRE 37-53

	1990 <sup>1</sup>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Cumul
Crédits votés	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Reports année précédente	0,00	0,00	350,15 <sup>2</sup>	406,49	480,45	432,33	381,28	346,07	340,03	339,01	
Fonds de concours	149,79	765,48	479,25	131,00	0,00	1,01	0,05	0,28	0,80	0,35	1 528,01
Crédits nets	149,79	765,48	829,40	537,49	480,45	433,33	381,33	346,35	340,84	339,36	4 603,83
Dépenses nettes	132,64	431,88	422,91	57,04	48,13	52,05	35,26	6,32	1,82	5,87	1 193,91
Montant reportable	17,15	333,60	406,49	480,45	432,33	381,28	346,07	340,03	339,01	333,49	

<sup>1</sup> En 1990, les crédits ont été ouverts sur le chapitre 34-53 « réforme fiscale ».

<sup>2</sup> Y compris 17 MF de reports en provenance du chapitre 34-53.

QUESTION N° 5

**BILAN PROVISOIRE DE L'APPLICATION DE LA CIRCULAIRE DU 1<sup>er</sup>  
OCTOBRE 1999 SUR LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES**

La Cour peut-elle, d'ores et déjà, porter une appréciation sur l'application de la circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 1999, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, relative à l'élaboration et à la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires ?

Peut-elle énumérer les indemnités régularisées, en précisant le point nécessitant régularisation (nature du texte réglementaire ou défaut de publication), en indiquant si le régime indemnitaire a subi, à cette occasion, certains aménagements, et en évaluant les effectifs et les masses financières concernés ? Quelles sont les indemnités dont la régularisation reste à intervenir ? Quels sont les effectifs et quelles masses financières représentent-elles pour chaque ministère ?

RÉPONSE

La Cour procède actuellement à un examen des mesures prises, en application de la circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 1999, pour les services qu'elle a contrôlés ou contrôle dans le cadre de son programme d'enquêtes sur la fonction publique.

Elle prévoit de communiquer le résultat de ses investigations dans son prochain rapport public particulier sur la fonction publique prévu pour le début de l'année 2001.

QUESTION N° 6

**TRANSFERTS DE CRÉDITS DU CHAPITRE 65-48 DU BUDGET DU LOGEMENT  
AUX CHARGES COMMUNES**

L'habitude semble s'être prise d'un transfert de crédits du chapitre 65-48 vers le chapitre 44-91 « encouragements à la construction immobilière-Primes à la construction » des charges communes.

Le transfert est réalisé en fin d'année (exemple : arrêté du 29 décembre 1995 publié le 12 janvier 1996) et porte sur des montants importants (4 663 millions de francs en 1995, 2 309 millions de francs en 1996, 811 millions de francs en 1997, 650 millions de francs en 1998 et 779 millions de francs en 1999). Il est justifié, pour les années les plus récentes, par le fait que les Charges communes devraient assurer le paiement, au Crédit foncier, des dotations destinées au financement de l'amélioration de l'habitat par les propriétaires occupants (primes à l'amélioration de l'habitat-PAH).

La Cour des comptes, notamment dans son rapport sur l'exécution du budget de 1997, a critiqué cette politique (transfert du titre VI au titre IV) de transfert entre chapitres de nature différente, le chapitre 44-91 des Charges communes ayant pour vocation essentielle d'assurer le service des primes d'épargne logement. En tout état de cause, les montants en cause ne correspondent pas à ceux de la PAH.

Quelles justifications peut-on trouver à cette pratique ? Quelle appréciation la Cour des comptes porte-t-elle sur celle-ci ?

RÉPONSE

La Cour des Comptes a relevé à plusieurs reprises la pratique consistant à procéder, à chaque fin d'année, à des transferts importants sur le chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière – primes à la construction » du budget des charges communes, en provenance du chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat » du budget du logement.

Au début des années 90, cette pratique portait encore sur un volume de crédits importants (11,25 milliards de francs en 1990, 9,66 milliards de francs en 1991). Etaient alors transférés l'ensemble des crédits relatifs notamment aux prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et aux prêts locatifs aidés (PLA). Ce mécanisme était utilisé dans le double but de faire apparaître au budget du ministère chargé du logement le montant total des aides qui sont attribuées par ses services mais de donner au ministère des Finances chargé de la tutelle des établissements financiers, dont le Crédit foncier de France, avec lesquels sont passées des conventions fixant les conditions du versement des aides, la responsabilité de celui-ci.

Ainsi, dans le rapport particulier de juin 1994 sur les aides au logement dans le budget de l'Etat entre 1980 et 1993, la Cour des Comptes constatait que « *près de 145 milliards de francs courants [avaient] été transférés depuis le budget du logement [sur le budget des charges communes] ».*

Le montant de ces transferts à partir du titre VI du budget du logement a cependant considérablement diminué depuis lors ( 2,425 milliards en 1996) pour ne plus représenter que 818,1 millions de francs en 1997, 650,4 millions de francs en 1998, 779,3 millions de francs en 1999.

Les crédits qui font aujourd'hui l'objet de tels transferts sont inscrits au chapitre 65-48, article 80 : « Amélioration de logements par des propriétaires occupants ». Ils permettent de financer la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et la subvention de sortie d'insalubrité (SSI).

*1 – Les mécanismes actuels de transfert du chapitre 65-48 du budget du logement au chapitre 44-91 des charges communes*

Le dispositif utilisé est le suivant : les enveloppes prévisionnelles d'autorisations de programme sont notifiées par la direction du budget à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) qui procède à leur affectation en administration centrale et les délègue aux préfets de région qui les subdélèguent aux préfets de département. Ces derniers prennent, au vu des dossiers présentés, des « décisions d'octroi de primes », signées par les directeurs départementaux de l'équipement. Quand les travaux ont été réalisés par les bénéficiaires, ils émettent des « décisions de paiement » qu'ils adressent au Crédit foncier de France, chargé des opérations de paiement des primes.

Au niveau central, la dotation correspondante de crédits de paiement n'est pas, quant à elle, déléguée aux préfets mais transférée globalement au chapitre 44-91, article 50, du budget des Charges communes. Les dépenses effectives sont donc enregistrées sur ce chapitre, tant pour la PAH (paragraphe 50) que pour la SSI (paragraphe 60) ; elles sont ordonnancées, sous forme de provisions trimestrielles du Crédit foncier de France, sur sa demande et après visa de la direction du Trésor, par la direction du personnel et de la modernisation du ministère de l'Economie et des Finances.

Du point de vue du droit budgétaire, la Cour a déjà indiqué que ces mouvements ne modifient pas formellement la nature de la dépense, compte tenu des intitulés des chapitres d'origine et de destination et ne contreviennent donc pas, à cet égard, à l'article 14 de l'ordonnance organique de 1959 qui exige que les transferts ne modifient pas la nature de la dépense. Elle juge toutefois irrégulier « qu'un chapitre d'intervention (du budget des charges communes) [soit] utilisé pour payer une subvention d'investissement (Cf. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, p. 344).

*2 – Une pratique qui mériterait d'être réformée*

Ce mécanisme paraît obsolète. Il ne permet ni un contrôle efficace sur l'attribution de ces primes ni une information exacte du Parlement sur le montant réel des aides apportées aux propriétaires occupants et les besoins réels en la matière.

L'attribution de subventions aux propriétaires occupants ne justifie pas, aux yeux de la Cour, un mécanisme dérogeant aux règles de la comptabilité publique, caractérisé par la déconnexion entre autorisations de programme gérées localement et crédits de paiements ordonnancés au niveau central en fonction des décaissements de l'organisme chargé du paiement.

Le fait que les transferts effectués à partir du chapitre 65-48 du budget du logement ne correspondent pas aux montants mandatés au chapitre 44-91 empêche toute

lisibilité sur la gestion de ces aides. Le chapitre 44-91 étant évaluatif, les transferts sont, en effet, tantôt inférieurs tantôt supérieurs aux dépenses réellement comptabilisées sur celui-ci. Ainsi, en 1999, le montant des transferts sur le chapitre 65-48 du budget du logement, article 80, s'est élevé à 779,2 MF alors que les dépenses constatées sur le chapitre 44-91 article 50 n'ont été que de 726,3 MF. En revanche, en 1998, les transferts sur le même chapitre s'élevaient à 650,4 MF pour une dépense effective de 666,3 MF.

Le transfert de la gestion de la PAH à l'ANAH, prévue dans le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains en cours d'examen au Parlement pourrait être l'occasion de reconsidérer le rôle de payeur joué actuellement par le Crédit foncier de France et de réintégrer le paiement de cette prime dans le droit commun budgétaire, c'est-à-dire d'organiser une gestion concomitante des autorisations de programme et des crédits de paiements par les services qui attribuent ces primes et une imputation directe de cette dépense sur le budget du logement.

QUESTION N° 7

**SOUS-CONSOMMATION DES SUBVENTIONS INSCRITES AU BUDGET DE LA RECHERCHE**

Deux caractéristiques marquent, de façon récurrente, l'exécution du budget de la recherche et sont une nouvelle fois soulignées par la Cour des comptes dans sa dernière monographie.

Il s'agit, d'une part, des autorisations de programme (AP) non consommées, faute de crédits de paiements suffisants, pour de nombreux organismes de recherche.

Il s'agit, d'autre part, de la sous-consommation des subventions du fonds de la recherche technologique (FRT), du fonds national de la science (FNS), et des crédits du chapitre 43-80 « Formation à et par la recherche ».

La lourdeur des procédures d'attribution des crédits et le non respect des engagements de l'État pouvant, pour une large part, être incriminés dans ce double constat, la Cour a-t-elle des propositions à formuler en vue de l'amélioration de la gestion de ces crédits, outre la proposition radicale d'annulation pure et simple des AP dormantes ?

Par exemple, une plus grande déconcentration de la gestion des crédits incitatifs et des bourses de recherche, ne pouvait-elle être utile ?

S'agissant des subventions aux organismes de recherche, le mauvais fonctionnement du système des AP ne pourrait-il pas être résolu grâce à des avancées en matière de pluriannualité et de globalisation des crédits, avec l'assignation d'objectifs précis dont les résultats seraient contrôlés en fin de période ? La Cour a-t-elle des propositions à cet égard ?

RÉPONSE

1. Les « AP dormantes »

La Cour rappelle que la proposition d'annulation des « AP dormantes », loin d'être radicale comme le suggère la question, est un préalable indispensable pour redonner une signification à la comptabilité des AP et CP attribués aux organismes de recherche. La Cour souligne l'effort entrepris par le ministère de la recherche et souhaite sa poursuite. Les annulations « d'AP dormantes » ont en effet représenté 948,5 MF en 1999 dont 850 MF pour le CNES.

2 La consommation des crédits incitatifs et de bourses de recherche

Il convient de préciser que les crédits disponibles pour le fonds national de science en 1999 ont été consommés en totalité, le problème pour ce fonds étant plus celui du délai de mise à disposition effective des crédits pour les équipes de recherche universitaire et du mode de suivi de l'utilisation des crédits distribués que celui de la consommation des crédits.



Un des moyens de limiter la sous-consommation des crédits inscrits au budget du ministère chargé de la recherche consisterait à améliorer la qualité des prévisions initiales des dépenses. Cela est particulièrement vrai pour les dépenses de « formation à et par la recherche » pour lesquelles un certain nombre de facteurs structurels de sous-consommation des crédits sont mal anticipés (date d'obtention des DEA dans certaines disciplines par exemple). Dans ces conditions, le taux de consommation des crédits du chapitre 43-80 est en effet passé de 98 % en 1995 à 87,8 % en 1999.

Il est certain que la lourdeur des procédures d'attribution des allocations de recherche ou la longueur de la procédure de notification des crédits incitatifs aux équipes de recherche universitaires plaide pour que les circuits administratifs soient allégés. Cependant, ce ne sera qu'au vu des résultats d'un contrôle à venir du fonctionnement des fonds d'actions incitatives du ministère que la Cour sera en mesure de se prononcer sur les réformes souhaitables.

### 3. Les subventions aux organismes de recherche

S'agissant de la question des subventions aux organismes de recherche, la Cour a déjà souligné l'inadaptation de la structure budgétaire des EPST dans son rapport public 1999 (pages 443-444). Une réforme de cette structure budgétaire fait actuellement l'objet d'une concertation entre le ministère des finances et les divers organismes concernés. Le but de la réforme est de faire adopter par les EPST un budget par destination faisant apparaître leurs priorités. L'objectif du ministère chargé du budget est d'obtenir une application d'un nouveau système au 1<sup>er</sup> janvier 2003. Les difficultés du dialogue entre le ministère et les EPST font peser une menace sur ce calendrier. Il serait pourtant regrettable que ces difficultés conduisent à retarder une réforme importante.



**ANNEXE II**

RÉPONSES DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET  
DE L'INDUSTRIE ET DE LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET  
AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL



QUESTION N° 1

**INNOVATION DANS LA PRÉSENTATION DE LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT**

Les innovations introduites dans le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances (CGAF) pour 1999 et, notamment, les informations relatives aux engagements financiers hors bilan, constituent une réelle avancée en matière de transparence des comptes de l'État.

On note cependant que la fiche consacrée aux engagements de retraite, ne contient aucun chiffrage de cette dette de l'État envers ses agents.

Fournir des éléments d'évaluation de cette dette à la dernière date connue et préciser les différentes méthodes d'évaluation possibles.

RÉPONSE

La fiche méthodologique présentée dans les documents annexés au CGAF de l'année 1999 présente effectivement les différentes méthodes d'évaluations possibles des engagements en matière de retraite.

Parmi les trois méthodes classiques évoquées au point 3 de cette fiche (méthode des droits acquis, méthode du système fermé, méthode du système ouvert) celle des droits acquis semble devoir être privilégiée pour l'évaluation d'une « dette implicite » représentative de charges futures à payer. En effet, celle-ci est réalisée par la somme actualisée, à une date donnée, des droits acquis à cette date par les actifs d'une part et par les retraités d'autre part. Les seules hypothèses requises portent sur la démographie (évolution de la mortalité) et sur le comportement de départ à la retraite, indépendamment des hypothèses d'évolution des effectifs et de leur rémunération notamment (nécessaires pour les autres méthodes).

Cette méthode des droits acquis nécessite toutefois d'importants travaux de modélisation dont il est également important de tester la fiabilité et la sensibilité aux hypothèses retenues. Le choix du taux d'actualisation, notamment, influe très sensiblement sur le niveau des engagements ainsi déterminés.

Des travaux d'évaluation sont en cours, qui se poursuivront au niveau interministériel, car un tel exercice, qui pourrait ultérieurement alimenter les documents annexés au CGAF de l'Etat, nécessite d'importants tests de cohérence et de fiabilité qui ne sont, à ce jour pas encore achevés.

\*

\* \*

## QUESTION N° 2

### LA PROGRESSION DES DÉPENSES

En 1999, les dépenses de l'État ont progressé moins vite que les recettes, mais à un rythme plus soutenu que prévu dans la loi de finances initiale.

Il ressort des comptes que les charges nettes atteignent 1.726,7 milliards de francs, contre 1.673 milliards en 1998, ce qui représente une augmentation de 3,2% en valeur et de 2,7% corrigée de l'inflation.

Le Gouvernement estime qu'un raisonnement « à structure constante » permet de ramener cette augmentation à 1,6% en valeur et à 1,1% en volume, non loin de l'objectif associé du projet de loi de finances, qui était de maintenir l'augmentation des dépenses à 1% en volume.

La Cour des comptes critique, page 15 de son rapport, la présentation faite par le Gouvernement, consistant à exclure les dépenses qui tiennent aux changements de structures du budget et les dépenses à caractère exceptionnel.

Quelle réponse peut apporter le Gouvernement aux observations de la Cour ? Ce mode de raisonnement a-t-il déjà été mis en œuvre dans le passé ?

En tout état de cause, l'évolution prévue est dépassée et ce, alors même que la charge brute de la dette est en diminution de 6,74 milliards de francs (-2,7%).

Est-il possible, dans ces conditions, de préciser, aussi finement que possible, où se situent les réserves d'économies et les possibilités de gestion moins coûteuse qui devraient permettre de respecter une progression en volume, pour les dépenses du budget général, de 1% en cumulé sur la période 2001-2003, prévue par le programme pluriannuel de finances publiques ?

## REPONSE

### 1) Le résultat 1999 doit être apprécié selon la norme retenue en loi de finances initiale

Pour pouvoir être interprétables, les dépenses du budget général doivent être présentées sous des conventions comparables à celles de l'exercice passé et cohérentes avec celles retenues lors du vote de la LFI. Une présentation ne tenant pas compte des changements de périmètre budgétaire, ou différente de celle de la loi de finances, conduit mécaniquement à des interprétations erronées.

Le calcul de la Cour des comptes se fonde sur l'évolution des dépenses brutes du budget général. Le Gouvernement retient quant à lui les dépenses du budget général nettes des recettes d'ordres et à périmètre constant. Il paraît important de souligner que la présentation de l'exécution budgétaire du Gouvernement ne diffère aucunement de celle donnée au Parlement lors du vote la loi de finances initiale. Les dépenses exceptionnelles ne figuraient, par nature, pas en LFI 1999 et elles ne participent pas du « socle » des dépenses de l'Etat.

### 2) Les choix méthodologiques retenus par la Cour des Comptes ne reflètent pas la réalité de l'évolution des dépenses de l'Etat

Recettes d'ordre et charges brutes de la dette n'existent pas indépendamment les unes des autres, et ont pour même fait générateur l'émission de la dette. Pour cette raison, la réalité économique correspond bien aux intérêts bruts minorés des recettes d'ordre qui leur sont directement corrélées.

L'évolution des charges de l'Etat est présentée tous les ans, que ce soit en LFI ou en exécution, selon le concept des charges nettes : il n'y a aucun changement de présentation de la part du Gouvernement.

De même, les retraitements de périmètre ont pour but de rendre **méthodologiquement comparables** deux années d'exécution, en ramenant 1999 au « format 1998 ». Les 19,4 MdsF retraités en 1999 rendent compte de divers transferts entre administrations publiques décidés en loi de finances initiale, de réintégrations de comptes spéciaux du Trésor au sein du budget général et de rebudgétisations de comptes de rémunérations accessoires. Ne pas en tenir compte conduit à une présentation incohérente avec celle de la LFI et à des interprétations mécaniquement erronées. Ce serait, de plus, ôter toute lisibilité aux efforts de clarification des comptes consistant à réintégrer au sein du budget général des dépenses qui figuraient auparavant sur des comptes séparés (comptes de tiers, comptes spéciaux du Trésor,...) et qui, si elles accroissent les masses budgétaires, n'en constituent pas pour autant des dépenses nouvelles de l'Etat.

Les **dépenses exceptionnelles** représentent 13 MdsF en 1999. Sur ce montant, 10 MdsF correspondent à la prise en charge d'une dette de l'Unédic (engagement pris en octobre 1995 par le précédent gouvernement), cette opération n'a pas été traitée en écriture de bilan, mais a donné lieu à une dépense du budget général (appel en garantie) pour des raisons juridiques et par souci de transparence vis-à-vis du Parlement. Par ailleurs, 3 MdsF relatifs aux intempéries de 1999 ont été versés à la Caisse centrale de réassurance. Ces deux dépenses ont clairement un caractère ponctuel et non reconductible, et peuvent être à ce titre exclues des charges « structurelles » de l'Etat. Les inclure reviendrait à prendre comme référence pour l'avenir une base de dépense trop élevée, et fausserait là encore la comparaison entre 1999 et 2000.

#### EVOLUTION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL

	1998	1999
<b>Budget général dette brute</b> .....	<b>1.673,0</b>	<b>1.726,8</b>
<b>Recette d'ordre</b> .....	<b>- 22,2</b>	<b>- 17,0</b>
<b>Sous-total : budget général dette nette</b> .....	<b>1.650,8</b>	<b>1.709,8</b>
<b>Retraitements périmètre</b> .....		<b>- 19,4</b>
Transferts d'autres APU (DMTO, API, TGAP)...		- 14,5
Rebudgétisations de CAS.....		- 4,8
Autres .....		- 0,1
<b>Dépenses exceptionnelles</b> .....		<b>- 13,0</b>
Unédic .....		- 10,0
CCR (tempêtes).....		- 3,0
<b>Présentations à périmètre comparable</b> .....	<b>1.650,8</b>	<b>1.677,4</b>
<b>Progression : 1,6% en valeur et 1,1% en volume.</b>		
La présentation de l'exécution par le Ministère est strictement comparable à celle de la LFI. Elle est donc la seule qui permette d'apprécier le respect des objectifs de la LFI.		

Ce mode de raisonnement, qui vise à donner un sens économique à des grandeurs comptables « brutes », n'a rien d'exceptionnel et est couramment pratiqué par les sociétés privées (comptes *pro forma*, à périmètre ou méthodologie constante).

### 3) Les résultats de l'exécution 1999 ne remettent pas en cause les engagements pris dans le cadre du programme pluri-annuel de finances publiques

Au côté de ses partenaires européens, la France s'est fixé pour objectif de réduire les déficits publics mais aussi de maîtriser l'évolution des dépenses des administrations publiques. Pour l'Etat en particulier, cet objectif s'est traduit en 1999 par une augmentation en volume des dépenses limitée à

1,1 % ; l'engagement pris en loi de finances pour 2000 est celui d'une *stabilité* en volume de ces mêmes dépenses.

Les résultats de l'exécution 1999 ne remettent pas en cause ces engagements, mais attestent au contraire d'une réelle maîtrise des finances publiques, dans un contexte d'inflation pourtant plus faible que prévue. Cet objectif a pu être atteint grâce à la mise en œuvre d'une procédure nouvelle de « contrats de gestion ». Ceux-ci visent à convenir avec les gestionnaires d'objectifs d'exécution ou de mesures de précaution. Ils sont élaborés, sur la base d'une prévision d'exécution discutée avec les services gestionnaires et conduisent à définir une marge de sécurité dont le devenir dépend de l'évolution de l'exécution. Sauf cas particulier, l'ensemble des sections budgétaires est concerné par cet exercice.

Le chiffrage exact des économies directement liées aux contrats de gestion n'est pas possible, car leur incidence en exécution ne se déduit pas comptablement et mécaniquement de leur énoncé. Il serait notamment inexact d'interpréter l'ensemble des crédits concernés par les contrats de gestion comme des économies induites par eux : une partie des reports ou des crédits mis en réserve correspond à des sous-consommations tendanciennes, que les contrats de gestion permettent d'identifier et de sécuriser par un accord entre ministères. S'agissant de l'année 1999, on peut estimer que les contrats de gestion ont engendré quelques milliards de francs de moindres dépenses, qui ont contribué à résorber le handicap lié à la révision des hypothèses d'inflation.

Ce même dispositif permettra, en 2000, d'assurer le respect des engagements pris en loi de finances, à savoir la *stabilité en volume* des dépenses de l'État à périmètre constant.



QUESTION N° 3

**LA GESTION DES COMPTES D'IMPUTATION PROVISOIRE**

La Cour des comptes, constate que plusieurs milliards de francs de recettes et de dépenses ont été maintenus en compte d'imputation provisoire et ne seront comptabilisés qu'en 2000.

Considérant que cette méthode contrevient aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, la Cour estime que ces comptes devraient être soldés avant la signature du compte général de l'administration des finances.

Quels obstacles se sont opposés à cette régularisation en 1999 ?

Sera-t-il possible de souscrire à la recommandation de la Cour pour les budgets à venir ?

REPOSE

La régularisation de la totalité des comptes d'imputation provisoire à la clôture de l'exercice peut être rendue difficile pour des motifs d'ordre juridique ou comptable.

En premier lieu, il convient de souligner que l'imputation définitive d'une opération est subordonnée :

- *A l'obtention d'une information complémentaire*, par exemple, la connaissance de l'objet d'un versement effectué par virement ;

- *A une régularisation juridique*, telle l'émission d'un titre de perception (cas des recettes perçues avant émission de rôle, etc.) ou d'un ordonnancement (s'agissant des dépenses dont le règlement a été autorisé sous réserve d'un ordonnancement ultérieur) ;

- *A une exigence comptable*, telle l'imputation budgétaire globale, uniquement en fin de mois, d'opération exécutées au jour le jour. Exemple des recettes des régisseurs qui sont perçues avant l'émission des titres.

Par ailleurs, il faut rappeler que l'Etat procède à la centralisation des écritures de tous ses comptes principaux. Il est donc impératif que le dénouement d'une opération constatée dans les écritures des postes comptables non centralisateurs, de la Direction Générale des Impôts, des Trésoreries Générales intervienne à l'initiative de ces comptables et que toutes les comptabilités de l'Etat (comptabilité générale et comptabilité auxiliaire de dépenses et de recettes) soient en concordance.

En outre, un apurement exhaustif est difficilement réalisable en fin d'année car il n'existe pas de période complémentaire pour la régularisation des recettes fiscales.

Enfin, certaines explications sont d'ordre technique. Ainsi, la balance générale des comptes de l'Etat pour 1999 fait apparaître une hausse des soldes créditeurs de deux comptes d'imputation provisoire des recettes au 31/12/1999 (n° 475-988 et 476-8).

Deux catégories de facteurs expliquent l'augmentation du solde de ces comptes, qui enregistrent les paiements par virement automatique sur le compte du Trésor à la Banque de France (rapprochement ou « appariement » automatique des virements et des déclarations) :

- la mise en place d'une nouvelle fonctionnalité du logiciel MEDOC qui traite désormais automatiquement les appariements entre les déclarations fiscales et les moyens de paiement. Il faut en effet attendre que cet appariement soit définitif pour que l'enregistrement comptable ait lieu. Or, pour

certaines virements, les appariements n'ont pu aboutir en raison de l'insuffisante fiabilité des identifiants disponibles et du caractère tardif des virements.

– la baisse, à compter du 1er janvier 1999, de 100 millions F à 10 millions F de seuil de chiffre d'affaires au-dessus duquel les paiements de TVA se font par virement à la Banque de France. Par ailleurs, le seuil de paiement par virement pour la plupart des impôts directs a été abaissé de 1 million F à 500.00 F à compter du 1er janvier 1999. Dans ces conditions, le nombre croissant de virements, dans un contexte de difficulté à effectuer les appariements a ralenti le rythme de traitement de ces opérations ; ceci a induit un gonflement des comptes d'imputation provisoire.

Sur l'exercice 2000, les sommes restant imputées provisoirement sur les comptes spécifiques au 31 décembre 1999 ont toutes reçu leur imputation définitive. Une fois expérimentée, la nouvelle fonctionnalité du logiciel MEDOC en la matière devrait faciliter les procédures. Pour améliorer encore le dispositif comptable, la mise en place du télé règlement comme mode de paiement est envisagée. Toutefois, l'abaissement du seuil de paiement par virement de la TVA à 5 millions F à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 augmentera mécaniquement le nombre de virements de l'année 2000.

QUESTION N° 4

**LES OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE**

La Cour des comptes évalue à 18 milliards de francs les recettes non fiscales de 1999 reportées à l'exercice suivant. Concernant les dépenses, les opérations de fin d'exercice auraient, selon la Cour, permis d'anticiper des dépenses du budget général pour un montant de 11 milliards de francs et de 10 milliards de francs pour les comptes spéciaux du Trésor.

Préciser au cas par cas les motifs ayant justifié ces reports ou anticipations sans lesquels le déficit budgétaire aurait pu être inférieur à celui constaté dans le projet de loi de règlement.

RÉPONSE

**Recettes non fiscales**

Certaines recettes non fiscales n'ont pas le caractère de pérennité et de stabilité qui caractérise les recettes fiscales. Elles ne participent donc pas au "socle" structurel des ressources de l'Etat, mais s'apparentent plutôt à des profits exceptionnels ou volatils (dividendes, produits du domaine, prélèvements sur la trésorerie d'organismes publics). Compte tenu de la conjoncture économique favorable de 1998 et 1999 et dans le cadre d'une logique de moyen/long terme, il n'est pas apparu souhaitable de "puiser" jusqu'au maximum dans ce gisement de recettes dans une large part non reconductibles pour financer des dépenses courantes. De plus, des éléments techniques, connus dans la dernière partie de l'année, ont renforcé cette exigence de prudence.

Cette démarche prudente et raisonnée justifie que les prélèvements sur les fonds d'épargne et le compte Etat de la Coface aient été limités. L'équilibre financier de ces structures reste de ce fait parfaitement assuré dans une optique de long terme.

Par rapport aux prévisions de loi de finances rectificative, les recettes non fiscales apparaissent ainsi en retrait de 15,8 MdsF, dont 7 MdsF au titre des prélèvements sur les fonds d'épargne (10 MdsF encaissés contre 17 prévus), 5 MdsF liés à la date du dernier versement de la CADES et 3 MdsF au titre des prélèvements sur le compte Etat de la Coface.

**Dépenses du budget général**

• **La CCR**

La Caisse centrale de réassurance (CCR) réassure les risques de catastrophes naturelles avec la garantie de l'Etat. En application de la convention Etat/CCR du 28 janvier 1993, la garantie de l'Etat est appelée lorsque le montant des indemnités à la charge de la CCR, pour un exercice donné, dépasse une valeur de référence égale à 90 % de la somme des provisions et de la réserve spéciale constituées par la Caisse au 31 décembre de l'année précédente. La garantie de l'Etat est égale à la différence entre le montant réel des indemnités et la valeur de référence.

Pour 1999, le seuil d'appel en garantie atteignait 2.248 MF. En dehors même de l'effet des intempéries, le coût des sinistres courants, accru par l'augmentation régulière des indemnisations au titre de la sécheresse, aurait nécessité l'appel de la garantie de l'Etat. Après les inondations des 12/14 novembre 1999 dans l'Aude et les départements environnants, puis les cyclones Lenny et José survenus dans les Antilles et les tempêtes des 26/29 décembre 1999 en métropole, la CCR a fourni une estimation des indemnités à sa charge pour 1999 située entre 5 et 6 milliards de francs.

Au regard de cette estimation, conforme aux évaluations des dégâts assurables réalisées par les entreprises d'assurance, le montant de l'appel en garantie de l'Etat au titre des sinistres de 1999 devrait atteindre au moins 3 milliards de francs. Il a donc été décidé de verser 3 milliards de francs à la CCR, afin de lui permettre de faire face aux premiers décaissements, intervenus dès le mois de décembre.

Le fait générateur des versements de la CCR aux assureurs et de l'appel en garantie de l'Etat est constitué par les intempéries de novembre et décembre 1999. En application des principes généraux de la comptabilité commerciale, ces opérations doivent être inscrites dans les comptes 1999 de la CCR pour le montant des droits constatés par l'entreprise à la fin de cet exercice.

Les règles de la comptabilité publique permettent, pour leur part, de rattacher une dépense à l'exercice précédent lorsque cet exercice est celui du fait générateur de la dépense, à condition que cette dépense soit payée avant la fin de la période complémentaire (soit, pour 1999, le 28 janvier 2000) et qu'elle entre dans le cadre des règlements réciproques. La date du premier paiement au titre de la garantie de l'Etat 27 janvier 2000 permettait donc une imputation sur 1999. Cette imputation était celle qui répondait le mieux au principe de sincérité des comptes, puisque le fait générateur de la dépense s'était incontestablement produit en 1999. En outre, puisque ce versement ne pouvait apparaître dans les comptes de la CCR qu'au titre de 1999, un souci de symétrie comptable justifiait de choisir le même exercice d'imputation pour les comptes de l'Etat.

#### • Les autres dépenses

La Cour relève des opérations qui sont intervenues en période complémentaire de façon naturelle, soit qu'il s'agisse d'ouvertures de collectif de fin d'année (206 MF au profit de France Telecom au titre de l'apurement de la dette de l'Etat, 800 MF versés à Charbonnage de France sur crédits de collectif), soit d'opérations réciproques correspondant à la régularisation des sommes dues au titre d'exercices antérieurs. Le versement de 420 MF à la SOFARIS fin janvier a naturellement été rattaché à l'exercice 1999 puisqu'il découlait, comme le mentionne la Cour, d'avenants à des conventions conclues fin 1999.

La Cour relève également « le versement à l'Acoss d'une somme de 237 MF pour une préregularisation au titre de l'allocation supplémentaire du fonds spécial d'invalidité, ordonnancée et payée le 28 janvier 2000 sur la base d'une décision du même jour ». A la suite de la régularisation des sommes dues au titre de 1998, la réévaluation des sommes à verser au titre de 1999 fait apparaître une insuffisance de crédits sur le chapitre 46-90 des charges communes. Les crédits ouverts à cet effet en collectif de fin d'année 1999 ont donc naturellement été consommés en période complémentaire. Le versement à l'Acoss de régularisations 1999 d'exonérations de cotisations sociales et dettes au titre de la RTT a, lui aussi, été logiquement comptabilisé sur l'exercice 1999.

Tous les autres versements interviennent dans le cadre réglementaire des opérations réciproques, parfois parce qu'ils interviennent au sein même du budget de l'Etat (comptes de commerce militaires). Ceux au profit de Natexis et de la Coface correspondent à des charges de bonification ou de garanties supportées par l'Etat au titre des procédures gérées par ces établissements en 1999, et interviennent une fois connus les résultats définitifs de ces procédures.

#### Dépenses des comptes spéciaux du trésor :

Sur le compte 902-24, les dépenses de la fin 1999 correspondent au programme normal des dotations prévues, dont plusieurs interviennent traditionnellement en fin de gestion. Celles-ci ont permis notamment de contenir l'endettement des différents établissements bénéficiaires. La dette de ceux-ci est respectivement de 156 MdsF (Réseau Ferré de France), de 36 MdsF (Charbonnages de France), de 67 MdsF après l'affectation de la recette de cession du Crédit Lyonnais (EPFR). Concernant la compagnie générale maritime et financière, qui ne dispose d'aucune recette significative, la dotation lui a permis d'éviter d'avoir recours à l'endettement pour couvrir ses besoins de trésorerie.

QUESTION N° 5

**LES DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES**

L'exercice 1999, confirme la difficulté de prévoir avec précision les dépenses en atténuation de recettes dont les remboursements et dégrèvements constituent la majeure partie.

Après une forte hausse (+19,38%) en 1998, ces dépenses ont connu une progression très modérée en 1999 (+3,7%).

De surcroît, l'écart entre les prévisions des remboursements et dégrèvements en loi de finances initiale (306,7 milliards de francs) et les résultats en exécution (329,1 milliards de francs) est notable.

Les écarts entre les prévisions et les résultats peuvent-ils être expliqués, poste par poste ?

RÉPONSE

Pour l'année 1999, la loi de finances initiale a évalué la totalité des remboursements et dégrèvements à 306,7 milliards F ; les résultats d'exécution font apparaître un montant de 329,1 milliards F soit + 7,3 % par rapport à l'évaluation initiale et + 3,7 % par rapport à l'exécution 1998.

**1/ Les remboursements et dégrèvements du chapitre 15-01 des impôts directs.**

Les restitutions d'impôt sur les sociétés sont restées en 1999 à leur niveau de 1998. Comme en 1998, les sociétés se sont retrouvées avec des niveaux élevés de déficits à résorber et les sociétés ont reconduit, au cours de l'année 1999, leur comportement de réduction des déficits malgré la poursuite de la croissance de l'activité économique. La réévaluation par rapport à la prévision initiale est en large part le miroir de la réévaluation des recettes d'IS brut.

La diminution des remboursements et dégrèvements sur les impôts directs des collectivités locales (-3 % par rapport à l'évaluation initiale, soit -1,9 milliard F) résulte notamment des moindres remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle (-3 %) induits par la prise en compte, dès 1999, de la suppression de la part salariale dans l'assiette de la taxe.

Les autres remboursements et dégrèvements, hors impôts sur les sociétés et impôts locaux, ont aussi connu une forte augmentation en 1999. L'écart entre la prévision et l'exécution résulte, d'une part, de la forte progression des admissions en non-valeur sur impôts d'Etat (+ 43 %, soit + 3,4 milliards F). Cette situation provient de la hausse des abandons de dettes fiscales intervenus lors des opérations d'apurement préalables au transfert, de la DGI à la DGCP, de la compétence d'octroi des admissions en non-valeur pour les impôts directs. Elle résulte, d'autre part, de l'augmentation des dégrèvements de retenues à la source et de prélèvements sur revenus de capitaux (+ 32 % par rapport à la prévision initiale, soit + 2 milliards F). Trois facteurs sont à l'origine de cette hausse : des prises de participation plus importantes que par le passé dans les entreprises françaises par

les investisseurs étrangers, une politique de distribution de dividendes plus active menée par les entreprises françaises et l'application des conventions fiscales internationales permettant aux investisseurs étrangers demander la restitution des retenues et prélèvements acquittés en France.

## **2/ Les remboursements et dégrèvements du chapitre 15-02 des impôts indirects**

Les dépenses inscrites sur le chapitre 15-02 font apparaître un écart à la prévision de 13 milliards F. Si les remboursements autres que les remboursements de TVA ont diminué en exécution (- 363 millions F par rapport à la prévision de LFI), les remboursements de TVA ont en revanche augmenté de + 8,5 %, soit + de 13 milliards F. Cette forte hausse résulte du dynamisme de l'activité économique, notamment des investissements et des exportations, et de l'amélioration de la gestion des demandes de remboursements par les services (la TVA brute a elle-même augmenté de 8,1 % par rapport à la prévision initiale).

QUESTION N° 6

**RECETTES NON FISCALES EN PROVENANCE DE LA  
CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATION**

Fournir une note sur l'évolution, de 1995 à 1999, des relations financières entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations.

Le rapport au Parlement de la Caisse des dépôts et consignation, dans sa présentation de la contribution de la Caisse au budget de l'État, pour l'exercice 1999, fait état, au titre du versement d'un dividende à l'État actionnaire, d'une somme de 4,18 milliards de francs. Or, la ligne 110 du compte général de l'administration des finances, « produits des participations de l'État dans des entreprises financières », indique un total de recettes de 2,7 milliards de francs et le projet de loi de règlement fait état de 2,4 milliards de francs, au titre du dividende versé par la Caisse des dépôts en 1999.

Comment s'explique cette différence ?

RÉPONSE

**Dividende**

L'article 41 de la loi de finances pour 1990 a instauré un versement annuel à l'État, assimilé à un dividende servi à l'État « actionnaire ». Les modalités de calcul de ce versement ont été modifiées à compter de 1997. Jusqu'à l'exercice comptable 1996 de la CDC, le versement correspondait à 25 % du résultat social. A compter de l'exercice 1997, le versement est calculé à partir du résultat net consolidé part du groupe de l'activité pour compte propre (section générale) après déduction des actions d'intérêt général expressément demandées par le ministre des finances au nom du gouvernement, et avec un taux porté progressivement à 33,33 % (25 % pour l'exercice 1997 ; 29 % pour l'exercice 1998 et 33,33 % pour les exercices 1999 et au-delà). Ce versement est enregistré sur la ligne 110 des recettes non fiscales de l'État (au même titre que les autres dividendes servis à l'État par les entreprises financières).

La différence entre le montant de 4,18 MdF mentionné pour 1999 dans le rapport au Parlement de la CDC et les 2,4 MdF comptabilisés en 1999 dans le budget de l'État au titre du dividende de la CDC s'explique par le décalage d'un an entre les exercices comptables de la CDC et leur impact sur les exercices budgétaires pour l'État. Le projet de loi de règlement fait référence au dividende encaissé par l'État en 1999, au titre du résultat 1998 de la CDC. A l'inverse, le rapport au Parlement de la CDC présente les résultats de cet établissement au titre de 1999.

**Contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)**

La CDC est soumise depuis 1961 à une contribution volontaire représentative de l'impôt sur les sociétés. Cette contribution, légalisée par l'article 41 de la loi de finances pour 1990, est « *calculée de façon à ce que son montant soit équivalent à celui qui résulterait de l'application de l'impôt sur les sociétés au taux normal* ». Elle est payée par la CDC selon un régime d'acompte similaire à celui existant en droit commun. Cette contribution est enregistrée sur la ligne spécifique 111 des recettes non fiscales de l'État.

**HISTORIQUE DES PRELEVEMENTS SUR LA CDC**  
**(dividende et CRIS)**

*en millions de F.*

<b>année</b>	<b>dividende</b>	<b>CRIS</b>	<b>total</b>
1991	1 122	193	<b>1 315</b>
1992	868	1 828	<b>2 696</b>
1993	514	1 722	<b>2 236</b>
1994	1 400	1 655	<b>3 055</b>
1995	557	0	<b>557</b>
1996	339	1 531	<b>1 870</b>
1997	436	2 324	<b>2 760</b>
1998	846	1 226	<b>2 072</b>
1999	2 416	3 453	<b>5 869</b>