

Document mis  
en distribution  
le 10 mai 2000



N° 2360

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

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

**Volume 1**

**Présentation générale**

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

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	9
<b>I.- DES PRÉVISIONS AUX RÉSULTATS</b> .....	9
<b>A.- LA CROISSANCE CONFORTÉE</b> .....	9
1.- Un environnement mondial incertain .....	9
2.- Le dynamisme retrouvé de l'économie française .....	11
<b>B.- L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL</b> .....	14
1.- Les grandes composantes de l'équilibre, de la prévision à l'exécution .....	14
2.- Une nouvelle réduction du solde d'exécution .....	18
<b>C.- LES RESSOURCES</b> .....	21
1.- Des recettes fiscales nettes stabilisées .....	26
2.- Des ressources non fiscales en très légère hausse .....	33
3.- Des prélèvements sur recettes en net ralentissement .....	37
4.- Des comptes spéciaux du Trésor excédentaires .....	38
<b>D.- LES CHARGES</b> .....	41
1.- Crédits initiaux, crédits votés et conditions générales de l'équilibre financier .....	41
2.- Les dépenses constatées .....	48

	Pages
	—
<b>II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES</b> .....	68
A.- LES MODIFICATIONS DU MONTANT DES CRÉDITS PAR DES ACTES RÉGLEMENTAIRES .....	71
1.- Caractéristiques générales .....	71
2.- La balance des reports de crédits en 1997 .....	77
3.- Les fonds de concours et recettes assimilées .....	80
4.- Les rétablissements de crédits : une érosion continue .....	94
5.- Une réduction sensible des mouvements associés aux décrets d'avance .....	97
6.- Des annulations de crédits moins massives qu'au cours des derniers exercices .....	103
7.- Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles .....	110
B.- LES REPORTS DE CRÉDITS À L'EXERCICE 1999 ET LES INTERVERSIONS D'EXERCICES .....	112
1.- Les reports de crédits à l'exercice 1999 .....	112
2.- Les interversions d'exercices .....	128
C.- LES MODIFICATIONS DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS .....	138
1.- Les répartitions de crédits globaux.....	140
2.- Les transferts de crédits .....	143
3.- Les virements de crédits .....	145
4.- Les imputations irrégulières.....	147

	Pages
	—
<b>III.- LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES DANS LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT.....</b>	148
<b>A.- LE BUDGET GÉNÉRAL.....</b>	153
1.- Les dépassements et ouvertures de crédits .....	153
2.- Les annulations de crédits .....	169
<b>B.- LES BUDGETS ANNEXES .....</b>	177
1.- Les dépassements de crédits.....	177
2.- Les annulations de crédits .....	178
<b>C.- LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR .....</b>	179
<b>Volume 2</b>	
<b>DEUXIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	183
<b>I.- AUDITION .....</b>	183
<b>II.- EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	191
<i>Article premier</i> : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1998 .....	191
<i>Article 2</i> : Recettes du budget général.....	192
<i>Article 3</i> : Dépenses ordinaires civiles du budget général.....	193
<i>Article 4</i> : Dépenses civiles en capital du budget général .....	195
<i>Article 5</i> : Dépenses ordinaires militaires du budget général .....	196
<i>Article 6</i> : Dépenses militaires en capital du budget général.....	197
<i>Article 7</i> : Résultat du budget général de 1998 .....	198
<i>Article 8</i> : Résultats des budgets annexes .....	199
<i>Article 9</i> : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1999.....	200
<i>Article 10</i> : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1998 .....	204
<i>Article 11</i> : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat.....	205
<i>Article 12</i> : Apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor .....	208
<i>Article 13</i> : Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait .....	210
<i>Article 14</i> : Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1998 .....	238

	Pages
	—
<b>Volume 3</b>	
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	241
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	249
<b>ANNEXE : Réponses de la Cour des comptes aux questions posées par la Commission des finances</b> .....	251
<b>Question n° 1</b> : La globalisation des crédits.....	255
<b>Question n° 2</b> : Les reports de crédits .....	258
<b>Question n° 3</b> : Les ressources et dépenses extrabudgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie .....	269
<b>Question n° 4</b> : Le bilan des contrats de plan Etat-régions pour la période 1994-1999 .....	277
<b>Question n° 5</b> : Le fonctionnement de la COFACE.....	279
<b>Question n° 6</b> : La gestion des autorisations de programme .....	283
<b>Question n° 7</b> : Le budget de la recherche .....	299
<b>Question n° 8</b> : Les emplois « précaires » dans les ministères et dans les entreprises publiques.....	301

MESDAMES, MESSIEURS,

Des trois projets de loi de règlement que j'aurai eu l'honneur de rapporter depuis mon accession au poste de Rapporteur général, celui relatif à l'exercice 1998 est le premier qui retrace intégralement une exécution budgétaire conduite par la majorité issue des élections législatives de mai-juin 1997. Le contexte dans lequel ce budget a été exécuté est marqué par les premiers fruits de la nouvelle politique économique et budgétaire menée depuis ces élections.

La politique budgétaire a été marquée par le souci d'assurer un équilibre satisfaisant entre la réduction des déficits publics, nécessaire pour respecter les engagements européens de la France, et la stimulation de l'économie, affaiblie par la ponction fiscale opérée par le Gouvernement de M. Alain Juppé en 1995-1996.

Ranimée dès 1997, la croissance du PIB aura atteint en 1998, avec 3,1%, un niveau record, malgré un environnement mondial incertain conduisant à un ralentissement des exportations. Tirés par la croissance de la consommation que le Gouvernement a su stimuler, les investissements des entreprises ont repris rapidement.

Cette affirmation de la croissance n'aura pas affecté la bonne tenue de l'indice des prix ni le redressement des comptes publics.

En amélioration par rapport aux prévisions, le solde général définitif du budget de l'Etat s'établit à 247,8 milliards de francs, soit 20 milliards de moins qu'en 1997. Le déficit budgétaire de l'Etat est ainsi passé sous la barre des 3% du PIB, tandis que l'amélioration très significative du niveau de l'emploi – 400 000 emplois nets créés en 1998 – permettait un net recul du déficit des administrations de sécurité sociale. Au total, le besoin de financement des administrations publiques s'établit ainsi à 2,7% du PIB.

S'agissant de l'exécution du budget de l'Etat, les résultats définitifs de 1998 ont, globalement, été proches des prévisions associées à la loi de finances initiale, les ressources nettes du budget général marquant une plus-value de 0,72% par rapport aux estimations.

Les dépenses nettes du budget général ont été, pour leur part, maîtrisées, sans que cet effort ne nuise au financement des priorités arrêtées par le Gouvernement et sa majorité, en premier lieu l'emploi et la solidarité. Ces dépenses augmentent de 1,1% par rapport à 1997, ce qui est conforme aux objectifs que s'était fixé le Gouvernement et montre qu'après les efforts réalisés en 1997, le Gouvernement s'est donné les moyens d'assainir en profondeur les comptes de l'Etat, notamment en maîtrisant structurellement la dépense publique.

Il reste que la comparaison des dépenses constatées avec les crédits votés révèle, comme à l'accoutumée, de sensibles divergences.

Sans contester que ce soit loisible au Gouvernement de procéder aux ajustements qu'impose la conjoncture ou l'évolution des besoins, force est de constater, comme le souligne d'ailleurs de façon récurrente la Cour des Comptes, qu'un certain nombre de libertés sont prises avec l'autorisation budgétaire. Le caractère tardif de l'examen des projets de loi de règlement explique sans doute l'absence de portée réelle de cet exercice, si l'on excepte quelques regrets trop rituellement exprimés.

Le Gouvernement et son administration, la Cour des Comptes et la Commission des finances, conjuguent actuellement leurs efforts pour que l'examen du projet de loi de règlement de l'exercice n puisse rapidement intervenir avant celui du projet de loi de finances pour l'année n + 2.

Avec l'aboutissement prochain des réflexions que votre Rapporteur général a été chargé de mener par la Conférence des Présidents sur la révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, cet examen anticipé du projet de loi de règlement devrait contribuer à rendre toute sa portée au contrôle parlementaire de l'exécution du budget, contrôle dont chacun s'accorde à reconnaître qu'il reste encore insuffisant, malgré les efforts récemment entrepris, notamment avec la constitution, au sein de la Commission des finances, d'une mission d'évaluation et de contrôle.

Le niveau des prélèvements obligatoires, stabilisé en 1998, mais à un niveau excessif (44,9%), impose en effet, outre un nécessaire effort de baisse des impôts, une attention permanente à l'efficacité de la dépense publique.

Le Parlement a, naturellement, dans ce domaine, un rôle majeur à jouer.

## PREMIÈRE PARTIE

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE

#### I.- DES PREVISIONS AUX RESULTATS

##### A.- LA CROISSANCE CONFORTEE

Le montant du PIB français en valeur a atteint 8.536,3 milliards de francs en 1998 <sup>(1)</sup>.

Le rapport économique et financier associé au projet de loi de finances pour 1998, premier budget préparé par le Gouvernement soutenu par la majorité issue des élections des 25 mai et 1<sup>er</sup> juin 1997, retenait l'hypothèse centrale d'une croissance en volume de + 3% en 1998, assise sur une reprise de la demande intérieure.

En moyenne annuelle, la croissance de l'économie française aura atteint 3,1%. Comme le relève le rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1998, il s'agit du « *taux le plus élevé depuis le début de la décennie* ».

Ce résultat est intervenu dans un environnement international mondial marqué par une grande disparité des conjonctures entre les grandes régions économiques.

##### 1.- Un environnement mondial incertain

En 1998, le taux de croissance du PIB a atteint 2,3% dans la zone de l'OCDE. Ce même taux s'est élevé à 2,8% (2,3% en 1997) dans la zone de l'Union économique et monétaire (UEM), laquelle représente près de 81% du PIB total de l'Union européenne. Le taux de chômage des pays de la zone euro a diminué en 1998 (10,9% contre 11,6% en 1997), mais il demeure comparativement élevé par rapport aux taux américain (4,5%) et à celui qui prévaut dans la zone de l'OCDE (6,7%).

---

(1) Les chiffres sont issus des comptes de la Nation de 1998 tels qu'ils ont été actualisés par l'INSEE au 27 avril 2000.

Dans la zone euro, comme en France, la demande intérieure a contribué pour l'essentiel à la croissance, prenant le relais des exportations, dont la contribution a été négative. Toutefois, les résultats de l'Allemagne et de l'Italie sont demeurés en dessous de la moyenne de la zone. En effet, ces économies, très largement fondées sur l'exportation, ont été plus fortement touchées par le ralentissement qui a affecté l'Asie et les autres pays émergents. Le taux de croissance a été de 2,3% en Allemagne (après 1,8% en 1997), tandis que l'Italie connaissait, comme en 1997, la croissance la moins élevée de la zone (1,3% après 1,5% l'année précédente). En Espagne, le maintien d'une croissance économique forte (+ 4% après + 3,8% l'année précédente) a permis une augmentation importante de l'emploi (+ 3,8%), mais le taux de chômage y demeure, malgré une sensible amélioration, le plus élevé d'Europe (18,8% en 1998 après 20,8% en 1997).

Pour sa part, le Royaume-Uni a connu un ralentissement du rythme de croissance de son PIB en volume : il est passé de 3,5% en 1997 à 2,2% en 1998, en raison, à la fois, d'une sensible détérioration des exportations nettes et d'un fléchissement de la demande intérieure. Le taux de chômage du Royaume-Uni a néanmoins continué sa décrue : il est revenu à 6,3%, après 7% en 1997, et demeure sensiblement inférieur au taux de chômage moyen dans la zone euro (10,9%).

S'agissant des Etats-Unis, la difficulté d'établir des hypothèses économiques fiables devant leur « miracle économique » se vérifie à nouveau. La prévision associée au projet de loi de finances annonçait que « *plusieurs facteurs se combineraient [...] pour ralentir la croissance américaine en 1998* », tablant sur un retour à « *sa tendance à moyen terme (2,5%)* ». Le résultat a été la « *poursuite d'un cycle d'expansion exceptionnel* » (rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1998 annexé au projet de loi de finances pour 2000), c'est-à-dire le maintien d'un taux de croissance de 3,9% comme en 1997.

Au Japon, si la prévision précitée était basée sur une croissance moyenne de 2,5% en 1997 « *qui se maintiendrait en 1998* », la réalité a été celle d'une sévère dégradation (- 2,8%), que le rapport précité annexé au projet de loi de finances pour 2000 qualifie de « *récession prononcée* » en observant que « *toutes les composantes de la demande intérieure s'effondrent* ».

Les pays émergents d'Asie ont de même connu une sévère récession, à la suite de la crise financière survenue en Thaïlande en juillet 1997 et dont la propagation « *se solde par une récession de plus de 7% en moyenne annuelle dans cette zone en 1998* » (rapport sur les comptes de la Nation pour 1998).

Les pays en transition ont rencontré d'importantes difficultés, dont la crise financière russe du mois d'août 1998 constitue comme le symbole. En 1998, le PIB russe a en effet reculé de 6% en moyenne annuelle. Cette crise a peu affecté les pays d'Europe centrale, dont les liens commerciaux avec la Russie se sont largement distendus. En revanche, l'impact des crises financières aura été important sur les pays d'Amérique latine, dont le taux de croissance a diminué de moitié par rapport à 1997 (2,5 % en moyenne annuelle après 5,3% en 1997).

## 2.- Le dynamisme retrouvé de l'économie française

Comme le relève le rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1998, *« l'optimisme des ménages résulte de la croissance de leur pouvoir d'achat, ainsi que de la baisse du chômage et de la croissance de l'emploi, à partir du moment où elles ont persisté assez longtemps pour paraître durables »*.

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

Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail revient à 11,5%, c'est-à-dire retrouve son niveau de la mi-1995, et n'a cessé de diminuer depuis. Ainsi que le relève le rapport sur les comptes de la nation de l'année 1998, *« au total 400 000 emplois nets ont été créés au cours de l'année, résultat qui n'avait plus été atteint depuis le premier choc pétrolier »*.

### b) La consommation des ménages au cœur de la croissance

Alors que le résultat global de 1997 avait été l'un des plus faibles enregistrés depuis trente ans, la reprise, déjà sensible au deuxième semestre de l'année 1997, s'est fortement amplifiée en 1998. La consommation a crû de 3,3% en moyenne annuelle, c'est-à-dire, selon les termes du rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1998, *« le taux le plus élevé depuis le début de la décennie »*.

Le pouvoir d'achat du revenu des ménages a crû de 2,8%, après que ce taux, qui n'avait été que de 0,1% en 1996, eut déjà été porté à 1,4% en 1997. Les créations d'emplois ont évidemment eu une incidence importante sur ce résultat, de même que l'augmentation des salaires réels en raison de hausses de prix inférieures aux anticipations. Surtout, la confiance

retrouvée des Français a joué tout son rôle. L'INSEE souligne que l'indicateur résumé d'opinion des ménages<sup>(1)</sup> s'est accru en 1998. « *Cet indicateur s'accroît depuis le printemps 1997, et ce mouvement de hausse se poursuit jusqu'en juillet 1998. L'indicateur atteint alors son niveau le plus haut depuis qu'il est calculé, c'est-à-dire depuis onze ans. Il se maintient à ce niveau jusqu'à la fin de l'année* ».

*c) La forte reprise de l'investissement des entreprises*

L'investissement des entreprises croît de 7,9% en volume. Au premier semestre, tous les secteurs d'activité prennent part à cette effort d'équipement. A compter du troisième trimestre, les inquiétudes sur l'environnement international se traduisent par une détérioration des anticipations des industriels. Les craintes d'une nouvelle atonie, comme celle connue en 1996 et 1997, n'ont toutefois pas été vérifiées, la progression devant se maintenir à 7,6% en 1999.

*d) Le ralentissement des exportations*

La contribution des échanges extérieurs à la croissance<sup>(2)</sup> a été de - 0,5 point en 1998, alors que la prévision associée au projet de loi de finances de l'année retenait une contribution positive de 0,6 point. Les exportations françaises ont crû de 7,8% en 1998 (+ 11,8% en 1997), cette inflexion étant due à la détérioration de la situation internationale, à la suite des crises asiatique puis russe, et à une remontée du taux de change réel du franc face au dollar et à la livre. Le rythme de croissance de la demande mondiale de produits manufacturés adressée à la France s'est infléchi par rapport à 1997, revenant à + 6,1% (contre + 9% l'année précédente).

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

Entre décembre 1997 et décembre 1998, l'indice des prix à la consommation (indice mensuel INSEE 265 postes) a crû de 0,3% en

---

(1) *Cet indicateur est construit à partir des réponses d'un échantillon représentatif de la population française à cinq questions portant sur leur situation financière et personnelle, sur l'évolution passée et les perspectives d'évolution du niveau de vie en France et sur l'opportunité d'effectuer des achats importants.*

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

glissement annuel, après + 1,1% en 1997. Comme le souligne le rapport sur les comptes de la Nation, « *il faut remonter 45 ans en arrière pour retrouver une hausse plus faible entre deux mois de décembre* ».

Le déficit budgétaire de l'Etat s'est établi à 247,5 milliards de francs, soit 2,9% du PIB (267,7 milliards de francs et 3,25% du PIB en 1997). Au regard des critères européens de convergence, le besoin de financement des administrations publiques s'est établi à 2,7% du PIB (3% en 1997 et 3,5% abstraction faite de la soulte versée par France Telecom pour les charges de retraites de ses agents fonctionnaires). Le ratio moyen de la zone euro a été, pour sa part, de 2,1% en 1998.

Avec un taux de 44,9% du PIB, les prélèvements obligatoires restent au niveau atteint en 1997. L'INSEE souligne que cette stabilisation globale recouvre une diminution des prélèvements des administrations publiques centrales (- 0,1 point), une stabilisation de ceux des administrations publiques locales et une hausse de 0,2 point des prélèvements de sécurité sociale. Dans ce dernier cas, la répercussion du dynamisme de l'emploi sur la masse salariale et les mesures de transfert de cotisations d'assurance maladie vers la contribution sociale généralisée contribuent principalement à l'évolution constatée.

**RÉALISATION DES PRINCIPALES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES DES  
PROJETS DE LOI DE FINANCES POUR 1997 ET 1998**

	1997		1998	
	Prévisions (1)	Résultats (2)	Prévisions (3)	Résultats (2)
<b>Environnement international</b>				
Cours du dollar en francs .....	5,07	5,84	6,07	5,90
Taux de croissance en volume du PIB dans la zone OCDE (en %) .....	2,3	3,0	2,7	2,3
Prix FAB du pétrole importé par la France (dollars/baril).....	19,0	19,9	19,8	12,8
Prix à la consommation dans la zone OCDE (évolution en %).....	2,5	1,8	2,2	1,0
Demande mondiale de produits manufacturés adressée à la France (évolution en %).....	7,0	9,3	7,0	6,1
<b>Économie française (% d'évolution en volume)</b>				
PIB.....	2,3	1,9 <sup>(4)</sup>	3,0	3,1 <sup>(4)</sup>
Consommation des ménages.....	1,4	0,5 <sup>(4)</sup>	2,0	3,3 <sup>(4)</sup>
Investissement des entreprises .....	5,0	0,4 <sup>(4)</sup>	4,1	7,9 <sup>(4)</sup>
Exportations .....	5,1	11,8 <sup>(4)</sup>	5,7	7,8 <sup>(4)</sup>
Importations .....	5,3	6,9 <sup>(4)</sup>	3,8	11,0 <sup>(4)</sup>
Prix à la consommation des ménages (en moyenne annuelle).....	1,5	1,4	1,4	0,9

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

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

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

(4) Comptes actualisés par l'INSEE au 27 avril 2000.

**B.- L'EQUILIBRE GENERAL**

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

Pour la deuxième année consécutive, le solde général définitif marque une amélioration par rapport aux prévisions.

En 1997, le déficit général hors FMI s'était finalement élevé à 266,9 milliards de francs, soit une amélioration de 17,9 milliards par rapport aux 284,8 milliards de francs prévus par la loi de finances initiale.

En 1998, le déficit général a été réduit de 10 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale et de 6,7 milliards de francs par rapport à la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998, pour s'établir à 247,85 milliards de francs.

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

### ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 1998

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectifiée	Projet de loi de règlement
<b>I.- Opérations définitives :</b>			
<b>A.- Charges nettes :</b>			
1.- Budget général .....	1.600.48	1.618.50	1.674.25
<i>dont :</i>			
- dépenses ordinaires civiles nettes....	1.290.00	1.302.50	1.398.32
- dépenses civiles en capital.....	72.211	80.590	97.446
- dépenses militaires.....	238.267	235.410	178.481
2.- Comptes d'affectation spéciale.....	61.024	76.033	83.646
<b>Total hors budgets annexes.....</b>	<b>1.661.50</b>	<b>1.694.59</b>	<b>1.757.89</b>
3.- Budgets annexes .....	103.642	103.657	104.735
<b>B.- Ressources nettes : <sup>(a)</sup></b>			
1.- Budget général .....	1.347.20	1.368.18	1.421.92
2.- Comptes d'affectation spéciale.....	60.985	75.994	87.283
<b>Total hors budgets annexes.....</b>	<b>1.408.18</b>	<b>1.444.18</b>	<b>1.509.20</b>
3.- Budgets annexes .....	103.642	103.657	104.735
<b>C.- Soldes :</b>			
1.- Budget général .....	- 253.282	- 250.375	- 252.332
2.- Comptes d'affectation spéciale.....	- 39	- 39	+ 3.637
<b>Solde des opérations définitives.....</b>	<b>- 253.321</b>	<b>- 250.414</b>	<b>- 248.695</b>
<b>II.- Opérations temporaires :</b>			
A.- Charges.....	376.265	378.455	396.298
B.- Ressources .....	371.704	374.274	397.143
<b>C.- Solde des opérations temporaires.....</b>	<b>- 4.561</b>	<b>- 4.181</b>	<b>+ 845</b>
<b>III.- Solde général (hors FMI) .....</b>	<b>- 257.882</b>	<b>- 254.595</b>	<b>- 247.850</b>

(a) nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) y compris les recettes des fonds se concours : 64.987 millions de francs

- **Le solde du budget général** s'est élevé à 252,33 milliards de francs et a été faiblement réduit par rapport au montant initialement prévu de 253,28 milliards de francs. Le solde escompté par la loi de finances rectificative, soit 250,37 milliards de francs a finalement été dépassé de 2 milliards de francs.

Pour être véritablement significative, l'évolution des crédits doit être étudiée en faisant abstraction des rattachements de crédits opérés en cours d'exercice par voie de fonds de concours. Ainsi, les dépenses du budget général ont atteint, hors fonds de concours, 1.609,26 milliards de francs, soit une augmentation de 8,8 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale et une diminution de 9,3 milliards de francs par rapport à la réévaluation résultant de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998.

**La progression, hors fonds de concours, des charges nettes par rapport aux résultats de l'année 1997 est faible puisqu'elle est de 1,4% en valeur.**

Ce taux de progression des charges reste très comparable aux taux des années antérieures, puisque la progression de l'ensemble des charges nettes du budget général était de 0,8% en 1997 par rapport aux résultats de 1996, et de 2,8% en 1996 par rapport à l'année antérieure.

La progression des dépenses au cours de l'exercice 1998, a été compensée par une progression équivalente des recettes. Hors rattachements par voie de fonds de concours, celles-ci s'élèvent à 1.356,9 milliards de francs, contre 1.347,2 milliards de francs initialement prévus, soit une plus-value de 9,7 milliards de francs.

Au total, la croissance de l'ensemble des recettes du budget général est en légère décélération depuis 1996. Cette croissance avait atteint 4% en 1996, 3% en 1997 et 2,6% en 1998.

- Toutefois, **le solde des opérations à caractère définitif**, hors budgets annexes, constitue un agrégat plus pertinent que le solde du budget général. Ce solde s'élève à 248,7 milliards de francs, en amélioration de 1,7 milliard de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative et de 4,6 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales.

En fait, le déficit du budget général s'est légèrement creusé depuis le collectif, et c'est l'amélioration du résultat des comptes d'affectation spéciale, avec un excédent de 3,6 milliards de francs, contre 39 millions de francs de déficit prévus, qui permet au solde des opérations à caractère définitif de s'améliorer. L'augmentation en cours d'exercice des ressources

nettes au titre des opérations définitives, des comptes d'affectation spéciale (+43% par rapport aux prévisions initiales) résulte essentiellement de la cession des titres de France Télécom, intervenue en novembre 1998 et qui est venue gonfler les recettes du compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ». Depuis la simplification opérée dans la loi de finances de 1997, ce compte retrace seul toutes les opérations sur titres, qu'il s'agisse de privatisation ou de « respiration » du secteur public.

- Comme en 1997, **le solde des opérations temporaires** des comptes spéciaux du Trésor s'est sensiblement éloigné des prévisions initiales. En définitive, c'est un excédent de 845 millions de francs qui est enregistré, alors que les prévisions initiales tablaient sur une charge nette de 4,56 milliards de francs, ramenée à 4,18 milliards de francs par la loi de finances rectificative.

Cet écart par rapport aux prévisions, s'explique principalement par les résultats enregistrés par le compte d'avances sur le montant des impositions locales (n° 903-54). Alors qu'une charge nette de -2,7 milliards de francs était initialement prévue, puis réévaluée à -2,6 milliards de francs en loi de finances rectificative, c'est finalement un excédent de recettes de 0,6 milliard de francs qui a été constaté. Un décalage identique entre les prévisions et les résultats avait été constaté sur ce compte en 1997 : l'écart s'était alors élevé à 2,22 milliards de francs. D'une façon générale les opérations des comptes spéciaux du Trésor et notamment du compte d'avances aux collectivités sur impositions, ne sont pas faciles à anticiper. De surcroît, des masses financières considérables transitent par ces comptes (en 1998, les recettes des comptes d'avances se sont élevées à 393,2 milliards de francs) et la moindre variation peut donc avoir une répercussion sensible sur le solde général et ajouter aux aléas des prévisions budgétaires globales. Par ailleurs, le compte d'avances sur impositions aux collectivités locales correspond mal à la définition des comptes d'avances donnée par l'article 28 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances notamment parce que les crédits prévus sur ce compte ont un caractère évaluatif et non limitatif comme semble l'exiger le premier alinéa de l'article 28 susvisé.

Une nouvelle fois votre Rapporteur général tient à souligner le manque de lisibilité de l'ensemble de ces comptes spéciaux du Trésor. Ils sont scindés dans le tableau d'équilibre de la loi de finances, entre les opérations définitives et les opérations temporaires, alors que ces dernières absorbent 75% des crédits affectés globalement aux comptes spéciaux et de plus ils regroupent des comptes dotés de crédits et des comptes simplement autorisés à un découvert (comptes de commerce, de règlement avec les

gouvernements étrangers et d'opérations monétaires). Ce manque de lisibilité se répercute nécessairement sur la portée du contrôle du Parlement et sur l'approbation qu'il formule.

## 2.- Une nouvelle réduction du solde d'exécution

- Le solde général d'exécution (hors FMI et hors FSC) a été au total de 247,5 milliards de francs, contre 267,7 milliards de francs en 1997, soit une réduction du solde de 20,2 milliards de francs. L'effort de maîtrise des dépenses et les très bonnes performances économiques en 1998, ont permis de faire passer le déficit budgétaire de l'Etat, par rapport au PIB, sous la barre des 3% alors qu'il était encore à 3,29% du PIB en 1997.

### ÉQUILIBRE DES DERNIÈRES LOIS DE FINANCES EXÉCUTÉES

(Dépenses et recettes nettes)

(en milliards de francs)

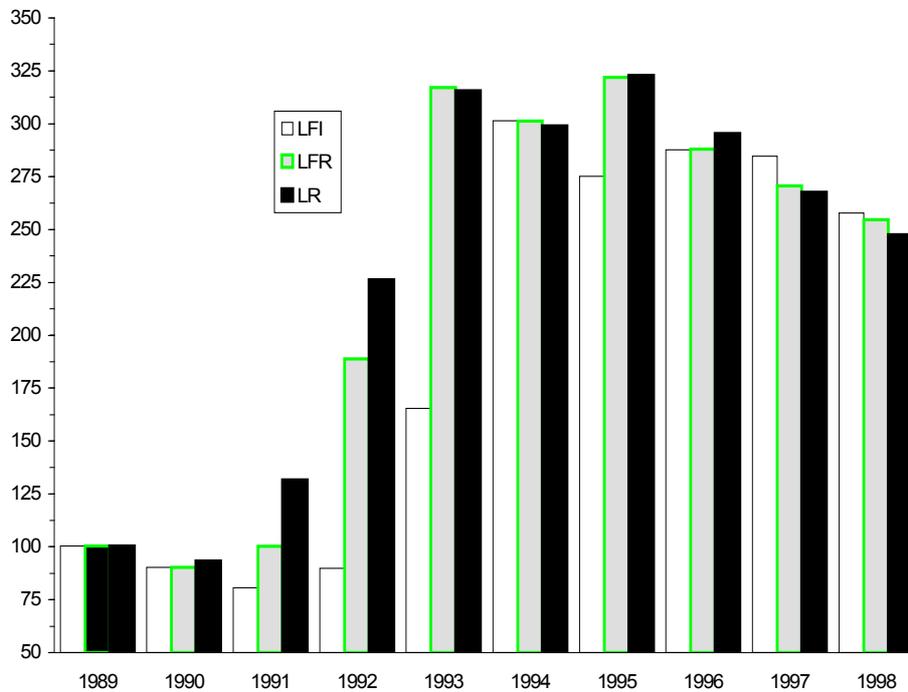
	1994	1995	1996	1997	1998
<b>OPÉRATIONS DÉFINITIVES</b>					
<b>I.- Budget général</b>					
Dépenses .....	1.552,5	1.596,8	1.642	1.655,4	1.674,3
Recettes.....	1.277	1.292,8	1.345,4	1.386,2	1.421,9
<b>Solde.....</b>	<b>-275,5</b>	<b>- 304</b>	<b>- 296,6</b>	<b>- 269,2</b>	<b>- 252,3</b>
<b>II.- Comptes d'affectation spéciale (opérations définitives) :</b>					
Dépenses .....	29	40,1	34,1	87,3	83,6
Recettes.....	28,6	42,2	36	89,3	87,3
<b>Solde.....</b>	<b>-0,4</b>	<b>+ 2,1</b>	<b>+ 1,9</b>	<b>+ 2</b>	<b>+3,7</b>
<b>Ensemble des opérations définitives (I + II) :</b>					
Dépenses .....	1.581,5	1.636,9	1.676,2	1.742,7	1.757,9
Recettes.....	1.305,7	1.335	1.381,4	1.475,5	1.509,2
<b>Solde.....</b>	<b>-275,9</b>	<b>- 301,9</b>	<b>- 294,8</b>	<b>- 267,2</b>	<b>- 248,7</b>
<b>B- OPÉRATIONS TEMPORAIRES</b>					
Dépenses .....	569,6	1.743,8	368,1	401,1	396,3
Recettes.....	545,9	1.723	368,4	401,4	397,1
<b>Solde.....</b>	<b>-27,1</b>	<b>- 20,8</b>	<b>+ 0,3</b>	<b>+ 0,3</b>	<b>+ 0,8</b>
Solde général d'exécution hors FMI (A + B) .....	-303	- 322,7	- 294,5	- 266,9	- 247,9
<b>Solde général d'exécution, hors FMI et hors FSC .....</b>	<b>-299,1</b>	<b>- 323</b>	<b>- 295,4</b>	<b>- 267,7</b>	<b>- 247,5</b>
Solde rapporté au PIB.....	4,05%	4,2%	3,76%	3,29%	2,9%

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

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

(en milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Loi de finances initiale .....	100,5	90,2	80,7	89,9	165,4	301,4	275,1	287,8	284,8	257,9
Collectif de fin d'année .....	100,5	90,2	100,2	188,8	317,6	301,2	321,9	288	270,7	254,6
Exécution .....	100,4	93,2	131,7	226,3	315,6	299,1	323	295,4	267,7	247,5



Afin de mieux apprécier l'évolution du déficit budgétaire au cours de la décennie, on rappellera qu'entre 1992 et 1994 une partie non négligeable des recettes de privatisation ont été affectées au financement de dépenses courantes ainsi que l'indique le tableau ci-après.

**DÉFICIT GÉNÉRAL CORRIGÉ DES PRIVATISATIONS**

(en milliards de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A. Déficit général .....	226,31	315,66	299,08	322,68	295,42	267,71	247,51
B. Recettes de privatisation affectées au budget général <sup>(a)</sup> .....	10	18	50	0	0	0	0
C. Autres recettes de privatisation affectées à des dépenses courantes ...	0	11,26 <sup>(b)</sup>	0	0	0	0	0
D. Déficit corrigé (A+B+C).....	236,31	344,92	349,08	322,68	295,42	267,71	247,51
E. PIB .....	6.999	7.077,1	7.389	7.674	7.860	8.137	8.397
F. Déficit corrigé/PIB (D/E) .....	3,376 %	4,890 %	4,724 %	4,204 %	3,758 %	3,289 %	2,947 %

- (a) 1992 : recettes gageant le décret d'avance du 28 septembre 1992 (titres Total : 8,4 milliards de francs ; versement de l'ERAP après cession partielle d'Elf : 1,6 milliard de francs).
- (b) Montant pris en compte dans l'actualisation de la projection quinquennale du budget de l'Etat, page 24 du rapport économique et financier pour 1996. Sa décomposition est la suivante. Emploi : 8,7 milliards de francs ; concours SNCF : 1,8 milliard de francs ; excédent du compte d'affectation spéciale n° 902-24 0,76 milliard de francs en 1993. Le rapport public de la Cour des comptes pour 1995, pages 13 et 14, retient un montant de 12,4 milliards de francs, soit, outre les dépenses exceptionnelles pour l'emploi, 3,7 milliards de francs de subventions aux entreprises publiques (SNCF, CEA, sociétés de télévision).

• La réduction du besoin de financement *de l'ensemble des administrations publiques* (Etat, sécurité sociale, collectivités locales, organismes divers d'administration centrale) a permis de faire passer le déficit public de 3% du PIB en 1997 à 2,7% en 1998 sans que soit constatée une augmentation du ratio prélèvements obligatoires/PIB.

Composante principale du besoin de financement des administrations publiques, le *besoin de financement de l'Etat* a, pour sa part, été réduit, en comptabilité nationale, de 28,2 milliards de francs, passant ainsi de 3,5 à 3% du PIB.

La capacité de financement des organismes divers d'administration centrale a chuté, passant de 58,3 milliards de francs en 1997 à 8,7 milliards en 1998, en raison de la disparition de la soulte de France Telecom et aussi de la dégradation des comptes des structures de défaisances et de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

En revanche, la situation financière des collectivités locales a continué à s'améliorer, avec un excédent de 28 milliards de francs, résultant du bon niveau des rentrées fiscales qui sont venues compenser des dépenses dynamiques, notamment s'agissant des dépenses d'investissement.

Enfin, l'année 1998 a été marquée par un net recul du déficit des administrations de sécurité sociale, qui a diminué de 31 milliards de francs.

C'est le régime général qui a enregistré l'amélioration la plus nette (+15 milliards), grâce notamment au surplus de recettes lié à la substitution de la CSG aux cotisations salariales maladie et à la mise sous condition de ressources, en 1998, des allocations familiales. En revanche les dépenses d'assurance maladie ont dépassé d'environ 9 milliards de francs l'objectif qui avait été prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, mais ce surcroît de dépenses a été partiellement compensé par le bon niveau de recettes résultant de la conjoncture économique.

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

(en milliards de francs et en %)

	1995	1996	1997	1998
Etat <sup>(a)</sup> .....	- 320,3	- 296,0	- 287,4	-259,23
En % du PIB	- 4,1	- 3,7	- 3,5	-3
Organismes divers d'administration centrale .....	-40,5	2,0	58,3	8,7
En % du PIB	-0,5	0,0	0,7	0,1
Administrations locales .....	- 13,8	4,6	22,7	28
En % du PIB	- 0,2	0,1	0,3	0,3
Administrations de sécurité sociale .....	- 52,4	- 40,7	- 40,6	-9,7
En % du PIB	- 0,7	- 0,5	- 0,5	-0,1
<b>TOTAL administrations publiques ....</b>	<b>-426,9</b>	<b>-330,1</b>	<b>-247,1</b>	<b>-220,8</b>
En % du PIB .....	-5,5	-4,2	-3,0	-2,7
<b>Dépenses publiques en % du PIB</b>	<b>55,6</b>	<b>55,5</b>	<b>54,9</b>	<b>54,2</b>
<b>Prélèvements obligatoires en % du PIB</b>	<b>43,7</b>	<b>44,8</b>	<b>44,9</b>	<b>44,9</b>

(a) Capacité de financement de l'Etat en comptabilité nationale, hors FMI, y compris FSC

Source : INSEE, comptes nationaux (mise à jour du 8 juillet 1999). Les chiffres sont établis selon le système européen de comptabilité nationale dans sa version de 1995 (SEC 95).

### C.- LES RESSOURCES

La loi de finances initiale évaluait à 1.347,2 milliards de francs les ressources nettes du budget général. En exécution et hors fonds de concours, celles-ci se sont élevées au total à 1.356,93 milliards de francs, soit une plus-value de 0,72% par rapport aux prévisions initiales.

Cette croissance d'ensemble, qui reste modérée, des ressources nettes est plus marquée pour les recettes fiscales nettes (+2,52% par rapport à l'exercice 1997) que pour les ressources non fiscales (+0,70%). Les recettes fiscales nettes, évaluées à 1.448,2 milliards de francs en loi de finances initiale, se sont élevées, en fin d'exécution, à 1.452,3 milliards, et les recettes non fiscales, qui avaient été initialement prévues à hauteur de 155 milliards de francs, se sont finalement établies à 159 milliards.

Ce résultat est d'autant plus notable que l'on a observé une forte progression des dégrèvements et remboursements d'impôts, qui s'élèvent en 1998 à 316,9 milliards de francs contre 265,6 milliards en 1997, soit une progression de 19,3% contre 2% en 1997. Ces dégrèvements et remboursements avaient été fortement sous-estimés en loi de finances initiale, puisqu'ils étaient évalués à 279,23 milliards de francs (soit une sous-évaluation de 37,7 milliards) ; la loi de finances rectificative a en partie corrigé l'écart en prévoyant 27,5 milliards supplémentaires, mais, à la fin de l'exercice, il subsiste un montant de remboursements et dégrèvements fiscaux non prévu de 10 milliards de francs.

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, considère que cette augmentation est explicable pour les restitutions d'impôt sur les sociétés en raison des effets de la loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier (MURF) du 10 novembre 1997, mais qu'elle est beaucoup moins claire s'agissant des remboursements de TVA, sous estimés de 25 milliards de francs dans la loi de finances initiale. Dans le fascicule des voies et moyens relatif à l'évaluation des recettes, associé au projet de loi de finances pour 2000, le Gouvernement apporte quelques explications sur l'importance des remboursements des crédits de TVA en 1998. Les investissements importants des entreprises ainsi que les opérations réalisées en acquisitions intra-communautaires particulièrement dynamiques en 1998, expliquent, selon le Gouvernement, à la fois l'importance des encaissements bruts et des remboursements de TVA. Par ailleurs, la restructuration comptable opérée en fin d'année 1997 entre les sociétés SNCF et Réseau ferré de France (RFF) a conduit également en 1998 à un gonflement des niveaux de remboursement de TVA.

Sur le plan des méthodes comptables, la Cour constate de fréquents écarts entre la balance de sortie d'un exercice et la balance d'entrée de l'exercice suivant, ainsi qu'un manque de cohérence dans le traitement comptable des recettes recouvrées par la direction générale de la comptabilité publique et par la direction générale des impôts. En revanche la Cour note avec satisfaction, l'amélioration, conforme à ses recommandations, de la nomenclature des remboursements et dégrèvements,

qui permet désormais de distinguer les admissions en non-valeur sur impôts directs de d'Etat et sur impôts directs locaux.

S'agissant des prélèvements sur recettes, ils sont, comme l'année précédente, légèrement inférieurs aux prévisions initiales (- 1,6 milliard de francs) le léger accroissement des prélèvements au profit des Communautés européennes a été plus que compensé par la diminution des prélèvements au profit des collectivités locales.

**ÉVOLUTION DES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 1998 :  
DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AU PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT**

*(en millions de francs)*

	Loi de finances initiale (A)	LFR du 30 décembre 1998 (B)	Total (A + B)	Projet de loi de règlement	Ecart PLR/LFI	Ecart PLR/LFR du 30 décembre 1998
<i>Recettes fiscales brutes :</i>						
Impôt sur le revenu.....	294.709	+ 4.791	299.500	303.969	+ 9.260	+ 4.469
Impôt sur les sociétés .....	222.000	+ 1.000	223.000	234.428	+ 12.428	+ 11.428
<i>(Impôt sur les sociétés net).....</i>	<i>(190.000)</i>	<i>(- 8.000)</i>	<i>(182.000)</i>	<i>(184.700)</i>	<i>(-5.300)</i>	<i>(+2.700)</i>
Autres impôts directs.....	130.225	+ 675	130.900	126.298	- 3.827	- 4.602
T.I.P.P. ....	154.878	+ 492	155.370	153.922	- 956	- 1.448
Taxe sur la valeur ajoutée <i>(TVA nette) .....</i>	777.480 <i>(636.950)</i>	+ 30.190 <i>(+ 13.720)</i>	807.670 <i>(650.670)</i>	807.501 <i>(641.900)</i>	+ 30.021 <i>(+ 4.950)</i>	- 169 <i>(-8.770)</i>
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes .....	148.118	+ 1.262	149.380	143.125	- 4.993	- 6.255
<b>TOTAL des recettes fiscales brutes .....</b>	<b>1.727,4</b>	<b>+ 38.410</b>	<b>1.765,8</b>	<b>1.769,2</b>	<b>+ 41.833</b>	<b>+ 3.423</b>
<i>(Pour mémoire : recettes fiscales nettes) .....</i>	<i>1.448,4</i>	<i>+ 10.971</i>	<i>1.459,4</i>	<i>1.452,3</i>	<i>+ 4.132</i>	<i>- 6.809</i>
Ressources non fiscales .....	155.020	+ 8.743	163.763	159.019	+ 3.999	- 4.744
<i>Prélèvements sur les recettes de l'Etat :</i>						
- au profit des collectivités locales.....	- 164.493	+ 1.304	- 163.189	- 162.818	+ 1.675	+ 370
- au profit des Communautés européennes .....	- 91.500	-	- 91.500	- 91.572	- 72	- 72
<b>TOTAL des prélèvements sur recettes .....</b>	<b>- 255.993</b>	<b>+ 1.304</b>	<b>- 254.689</b>	<b>- 254.390</b>	<b>+ 1.603</b>	<b>298</b>
<b>TOTAL des ressources brutes .....</b>	<b>1.626,4</b>	<b>+ 48.458</b>	<b>1.674,8</b>	<b>1.673,8</b>	<b>+ 47.435</b>	<b>- 1.023</b>
Remboursements et dégrèvements.....	- 279.237	+ 27.469	- 306.706	- 316.938	- 37.701	10.232
<b>TOTAL DES RESSOURCES NETTES.....</b>	<b>1.347,2</b>	<b>+ 20.989</b>	<b>1.368,1</b>	<b>1.356,9</b>	<b>+ 9.734</b>	<b>- 11.255</b>
<i>Pour mémoire : recettes d'ordre.....</i>	<i>13.813</i>	<i>+ 6.946</i>	<i>20.759</i>	<i>22.200</i>	<i>+ 8.387</i>	<i>1.441</i>

(a) Hors fonds de concours, soit 64.987 millions de francs. 1.421.921 millions de francs, y compris fonds de concours.

L'ensemble des ressources nettes constatées, y compris les fonds de concours, atteint en 1998, 1.421,92 milliards de francs, soit une croissance de 2,6% par rapport à 1997. Cette progression est donc moindre que celle constatée lors des deux derniers exercices, comme on le constatera dans le tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DES RESSOURCES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL**

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998
A.- Recettes fiscales nettes <sup>(a)</sup> .....	1.25	1.301	1.359,5	1.416	1.452
B.- Ressources non fiscales .....	200.02	164.682	159.517	157.899	159.019
C.- Fonds de concours .....	59.35	61.321	69.314	64.478	64.987
D.- Prélèvements sur recettes .....	- 236.79	- 234.922	- 243.016	- 252.766	- 254.390
<b>TOTAL</b> .....	<b>1.</b>	<b>1.</b>	<b>1.345.393</b>	<b>1.386</b>	<b>1.421.921</b>
Évolution en % .....	+ 5,6	+ 1,2	+ 4	+ 3	+ 2,6
Recettes de cession d'actifs affectées au budget général.....	50.00	0	0	0	0
Ressources hors cessions d'actifs .....	1.22	1.292	1.345,3	1.386	1.421
Évolution en % .....	+ 3	+ 5,3	+ 4	+ 3	+ 2,6
Croissance du PIB en valeur (en %) .....	+ 4,4	+ 3,7	+ 2,6	+ 4,4	+ 4,1

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

Enfin, si l'on s'intéresse à l'agrégat des recettes définitives nettes du budget général et des comptes d'affectation spéciale, l'année 1998 est caractérisée par une nette inflexion par rapport à la forte progression constatée au cours de l'exercice précédent, comme l'indique le tableau ci-après. L'importance des recettes de cessions de titres (59,31 milliards de francs) expliquait très largement le résultat de 1997. Ces recettes ont baissé en 1998 (53,8 milliards de francs) mais restent supérieures à celles des exercices 1995 et 1996. Si l'on fait abstraction de ces recettes, la croissance des recettes définitives nettes est de 2,8% en 1998, contre 3,5% en 1997.

### ÉVOLUTION DES RECETTES DÉFINITIVES

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998
Recettes à caractère définitif nettes du budget général et des comptes d'affectation spéciale .....	1.3	1.3	1.3	1.4	1.509.
Évolution annuelle (en %) .....	+4	+ 2,2	+ 3,5	+ 6,8	+2,3
Recettes de cession de titres (CAS 902-24).	61.7	21.0	13.1	59.3	53.800
Recettes définitives hors cession de titres....	1.2	1.3	1.3	1.4	1.455.
Évolution annuelle (en %) .....	+ 3	+ 5,6	+ 4,1	+ 3,5	+2,8

#### 1.- Des recettes fiscales nettes stabilisées

Les recettes fiscales nettes s'élèvent au total à 1.452,3 milliards de francs, soit 4 milliards de francs de plus qu'initialement prévu et 35,7 milliards de plus qu'en 1997, soit une progression (+2,5%) notablement inférieure à celle du PIB à prix courants.

Les prévisions de la loi de finances initiales étaient fondées sur une hypothèse de croissance de 3% en volume et 4,2% en valeur et sur divers aménagements des droits : l'abandon de la réforme de l'impôt sur le revenu votée en 1997, la modification du dispositif des quirats, le relèvement des taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Au total, le montant des recettes fiscales nettes (1452,3 milliards de francs) a dépassé de 4 milliards de francs le montant estimé en loi de finances initiale et a été inférieur de 6,8 milliards au montant réévalué en loi de finances rectificative (1.459,1 milliards).

**RECETTES FISCALES**

(en milliards de francs)

	1995		1996		1997		1998	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
TVA brute.....	673,2	669,2	761,6	728,2	757,5	755,4	777,5	807,5
TVA nette.....	555,2	563,6	634,6	600,5	635,2	626,1	636,2	641,9
Impôt sur le revenu.....	302,5	297,1	310,1	314,1	291,8	293,4	294,7	304
Impôt sur les sociétés brut.....	145,8	150,9	155,6	171,7	170,7	202	222	234,4
Impôt sur les sociétés net.....	130,8	125,8	131,6	143,1	144,8	172,2	188,2	184,7
T.I.P.P.....	146,1	143,3	148,5	148,4	151,9	150,7	154,9	153,9
Autres recettes fiscales brutes	258,6	263,4	266,4	257,7	272,7	280,7	278,3	269,4
<b>Recettes fiscales brutes.....</b>	<b>1.520,0</b>	<b>1.523,3</b>	<b>1.642,0</b>	<b>1.620,0</b>	<b>1.644,0</b>	<b>1.682,0</b>	<b>1.727,0</b>	<b>1.769,2</b>
<b>Recettes fiscales nettes.....</b>	<b>1.305,0</b>	<b>1.301,0</b>	<b>1.401,0</b>	<b>1.355,0</b>	<b>1.395,0</b>	<b>1.410,0</b>	<b>1.448,0</b>	<b>1.452,3</b>
Pour mémoire : PIB : taux de croissance associés (à prix courants).....	+ 5%	+ 3,8%	+ 4,9%	+ 2,6%	+ 2,6%	+ 3,4%	+ 4,2%	+ 4,08%

**Les prélèvements obligatoires** nets des transferts, s'élèvent en 1998, à 3.848 milliards de francs, ce qui représente la même part de PIB (44,9%) qu'en 1997. En valeur, ils ont augmenté de 4,23% par rapport à l'année précédente.

Ces résultats d'ensemble recouvrent une légère décre de prélèvements d'État, qui passent de 17,3 à 17,2% du PIB, et une progression des prélèvements sociaux, qui passent, pour leur part, de 20,4 à 20,6% du PIB, malgré une baisse notable des cotisations sociales. Ce dernier constat est lié à l'augmentation de la masse salariale du secteur marchand, à l'amélioration du taux de recouvrement et aux mesures inscrites dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, notamment la nouvelle substitution de CSG aux cotisations maladies, la CSG étant classée comme impôt en comptabilité nationale. Les impôts des administrations publiques locales se maintiennent, en part de PIB, au niveau de 1997 (5,8%) et les prélèvements au profit de l'Union européenne continuent leur lente décre (0,6% du PIB). Le tableau ci-après, retrace ces résultats en milliards de francs et en pourcentages du PIB.

## LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	1995	1996	1997	1998
<i>En milliards de francs</i>				
<b>Impôts et cotisations sociales effectives après transferts <sup>(1)</sup></b>				
Administrations publiques centrales	1.321	1.426	1.488	1.540
<i>dont Etat</i>	1.287	1.366	1.423	1.471
Administrations publiques locales	425	450	472	493
Administrations de Sécurité sociale	1.574	1.627	1.676	1.763
<i>dont Cotisations sociales</i>	1.419	1.465	1.457	1.362
Institutions de l'Union européenne	65	55	57	52
<b>Prélèvements obligatoires effectifs</b>	<b>3.384</b>	<b>3.558</b>	<b>3.692</b>	<b>3.848</b>
<i>En % du produit intérieur brut</i>				
<b>Impôts et cotisations sociales effectives après transferts <sup>(1)</sup></b>				
Administrations publiques centrales	17,0	17,9	18,1	18,0
<i>dont Etat</i>	16,6	17,2	17,3	17,2
Administrations publiques locales	5,5	5,7	5,8	5,8
Administrations de Sécurité sociale	20,3	20,5	20,4	20,6
<i>dont Cotisations sociales</i>	18,3	18,4	17,7	15,9
Institutions de l'Union européenne	0,8	0,7	0,7	0,6
<b>Prélèvements obligatoires effectifs</b>	<b>43,7</b>	<b>44,8</b>	<b>44,9</b>	<b>44,9</b>

(1) Les transferts comportent, d'une part les transferts de recettes fiscales (une part des transferts de l'Etat aux collectivités locales). Sont aussi comptés, d'autre part, les impôts et cotisations dus non recouvrables : en nouvelle base, les impôts et cotisations sont comptés pour leurs montants dus. L'écart avec le montant effectivement payé est compté en transferts en capital. Il convient désormais de retrancher ces transferts des impôts et cotisations dus pour obtenir les prélèvements obligatoires *in fine* supportés par le contribuable.

Source : Comptes de la Nation, 1998.

- Si l'on se reporte au tableau de la page 24, qui retrace l'évolution des principales lignes de recettes entre les prévisions initiales, les réévaluations inscrites dans le collectif et les résultats de fin d'exercice, on constate une variation importante entre l'évaluation des recettes fiscales brutes en loi de finances initiale et le résultat d'exécution (+41,8 milliards), mais cette sous-estimation a été correctement rectifiée en loi de finances rectificative, puisque l'écart avec les résultats d'exécution n'a été que de 3,4 milliards de francs. S'agissant des recettes fiscales nettes, les écarts de prévision ont été plus faibles, que ce soit entre l'évaluation initiale et les résultats constatés (+4,1 milliards de francs), ou entre l'évaluation rectifiée et les résultats de l'exercice (-6,8 milliards de francs). Par rapport à 1997, le

taux de progression élevé des recettes fiscales brutes a été en partie compensé par les augmentations de restitutions d'impôts sur les sociétés (11,9 milliards, en hausse de 38,6%) et de TVA (36,3 milliards, en hausse de 21,9%).

Avant d'examiner plus précisément les résultats d'exécution des principales recettes fiscales, votre Rapporteur général tient à souligner les observations que fait la Cour des comptes dans son rapport à propos des **méthodes de comptabilisation des recettes fiscales**.

La Cour note tout d'abord que *« les reprises des restes à recouvrer dans la balance d'entrée sont, en matière de recettes fiscales, fréquemment inexactes, et ce pour des montants qui peuvent atteindre plusieurs millions pour une même ligne budgétaire. Ainsi, au total, 84,83 millions de restes à recouvrer sur recettes fiscales figurant à la balance de sortie 1996, ne se trouvent plus en balance d'entrée 1997 et 30,56 millions en balance de sortie 1997, ne figurent plus en balance d'entrée 1998. Ces écarts résultent d'un problème plus général de tenue de la comptabilité de l'Etat, un constat analogue pouvant être effectué en matière de recettes non fiscales »*. La Cour considère que cette pratique de *« corrections a posteriori de la balance d'entrée conduit à transmettre une information incomplète et erronée au Parlement »*.

La Cour critique également dans son rapport, l'absence de cohérence des méthodes de comptabilisation des impôts. Cette incohérence résulte de l'application indifférenciée, par l'administration, de deux règles budgétaires peu compatibles qui privent les données comptables d'une partie de leur sens. Il s'agit, d'une part, du principe de non-contraction entre les recettes et les dépenses, qui résulte de l'article 23 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (principe budgétaire d'universalité), et, d'autre part, de l'article 16 de la même ordonnance, qui prévoit que les recettes sont comptabilisées au moment de leur encaissement. La Cour illustre cette incohérence, à travers l'exemple des recettes et dépenses d'ordre, dans les termes suivants :

*« Les créances fiscales de l'Etat, dès lors qu'elles sont constatées par un acte juridique adéquat (rôle, notification de redressement...), sont comptabilisées en classe 4 comme le ferait n'importe quel organisme soumis aux règles de la comptabilité privée (de ce point de vue, le plan comptable de l'Etat s'inspire effectivement du plan comptable général), et ce pour tous les impôts donnant lieu à émission d'un rôle ou à prise en charge, à l'exclusion des impôts recouverts par versement spontané<sup>(1)</sup>.*

---

(1) Cas de l'essentiel des recettes de l'IS, et des impôts recouverts par la DGI (TVA,...).

*Le traitement du recouvrement pose un problème :*

*– le recouvrement effectif donne lieu à l'inscription d'une recette dans un compte budgétaire de classe 9<sup>(1)</sup>, en application de l'article 16 de l'ordonnance de 1959 ;*

*– l'apurement de la créance par une admission en non-valeur, ou la décision de dégrèvement (d'office en cas d'erreur, à la suite d'un recours gracieux...) peuvent donner lieu à deux types d'enchaînements comptables.*

*La première méthode serait retenue en comptabilité privée. Elle est actuellement appliquée pour les impôts recouverts par la DGCP après émission d'un rôle. Elle consiste à comptabiliser simultanément un produit, la créance recouvrée, et une charge, la constatation d'une perte, ou, pour utiliser le langage de la comptabilité publique, une recette fiscale d'ordre (sur la ligne de l'impôt concerné), et une dépense d'ordre (admission en non-valeur imputée en dépense au chapitre 15-01 du budget des charges communes). Cette méthode a l'avantage de la clarté et est conforme au principe de non-contraction. Mais il est permis de se demander si une recette d'ordre fait bien l'objet d'un « encaissement », et donc si l'article 16 de l'ordonnance de 1959 est respecté. De facto, la technique des recettes et dépenses d'ordre apparaît comme une technique « de droits constatés ».*

*La seconde méthode consiste à ne pas mouvoir les comptes budgétaires de classe 9 et à effectuer un débit négatif<sup>(2)</sup> du compte de classe 4 (sur lequel a été comptabilisée la prise en charge) du montant de l'admission en non-valeur du dégrèvement prononcé. C'est la technique actuellement utilisée pour les impôts recouverts par la DGI et la DGDDI (Direction générale des douanes et des impôts indirects) sous le nom « d'atténuation de prise en charge ». Elle doit faire l'objet d'une analyse symétrique de la première méthode : il s'agit clairement d'une contraction, mais qui peut présenter l'avantage d'être conforme la lettre de l'article 16 de l'ordonnance de 1959.*

*Ce débat, comme toujours en matière de non-contraction, n'a pas d'impact sur le solde budgétaire, mais seulement sur le montant des recettes et des dépenses brutes. Cependant les montants en cause ne sont pas négligeables :*

---

*(1) Le schéma comptable détaillé est très complexe et fait notamment intervenir différents comptes des classes 3 et 4.*

*(2) Cf. instruction codificatrice n° 95-107-PR du 25 octobre 1995, titre 3, p. 57.*

– les admissions en non-valeur sur les impôts d'Etat recouverts par la DGCP représentent 11 milliards en 1998 ;

– les décharges de droits sur les impôts recouverts par la DGI et la DGDDI représentent 2,81 milliards et les admissions en non-valeur 8,79 milliards. En utilisant la technique des recettes et dépenses d'ordre, les dépenses et les recettes brutes du budget général seraient donc majorées de 11,6 milliards par rapport à la pratique actuelle.

Plus fondamentalement, l'incohérence des méthodes comptables appliquées en matière de recettes fiscales nuit à l'information du Parlement et, en prévision, à la sincérité de la loi de finances.

*Il ne semble pas exister de justification pratique à cette situation, dans la mesure où les directions générales concernées disposent des informations leur permettant potentiellement d'utiliser l'une ou l'autre des deux méthodes (ainsi la DGI connaît-elle exactement le montant des admissions en non-valeur accordées au titre des impôts qu'elle recouvre) ».*

- Les recettes **d'impôt sur le revenu** (304 milliards de francs), sont en légère hausse par rapport à 1997, compte tenu de l'abandon de la réforme qui avait connu un commencement d'application en 1997. Les prévisions initiales (294,7 milliards) avaient sous-estimé les recettes effectives de 3,1%, mais l'écart n'était plus que de 1,5% après la loi de finances rectificatives. Cette progression, plus rapide que prévu, est imputable, selon la Cour des comptes, à l'évolution des revenus disponibles des ménages en 1997, qui ont constitué la base imposable en 1998, et à la poursuite de l'amélioration du recouvrement, due notamment à une plus grande rapidité dans l'émission des rôles et à la progression de la mensualisation.

- En matière **d'impôt sur les sociétés**, il faut distinguer, comme pour la TVA, les recettes brutes, évaluées à l'état A de la loi de finances, des recettes nettes calculées après déduction des remboursements et dégrèvements qui sont imputés en dépenses du budget général au chapitre 15-01 du budget des charges communes.

La progression de l'impôt sur les sociétés est importante : son produit net atteint 184,7 milliards de francs contre 172,2 en 1997, soit une hausse de 7,3%. Ce résultat est à mi-chemin entre les prévisions initiales (190 milliards) et la réévaluation résultant du collectif (182 milliards). Toutefois, la comparaison est faussée par le fait que jusqu'en 1997, les recettes de l'impôt sur les sociétés perçues par voie de rôle étaient comptabilisées avec les « autres impôts perçus par voie de rôle ». Ce nouveau mode de comptabilisation introduit une distorsion de 8,4 milliards

de francs entre les résultats de 1997 et ceux de 1998. Votre Rapporteur général signale à ce sujet, que depuis 1998, les recettes de chaque impôt sur rôle sont connues alors que ce n'est plus le cas pour le montant de l'impôt sur les sociétés recouvrées par voie de rôle puisqu'il est agrégé aux recettes de l'impôt sur les sociétés. Un évident problème d'harmonisation est posé.

L'analyse des écarts entre la prévision et les résultats de recouvrement de cet impôt est difficile, car il n'existe pas de parallélisme entre la prévision budgétaire figurant au fascicule des voies et moyens et les comptes de l'Etat. Par exemple, comme le remarque la Cour des comptes, il est impossible de rattacher avec précision à une année d'imposition les acomptes et les soldes payés ou de distinguer la part des restitutions concernant l'impôt de celle concernant les majorations.

- **Les recettes nettes de TVA** n'ont augmenté que de 2,5% de 1997 à 1998. Elles ont atteint 641,9 milliards de francs, soit un montant légèrement supérieur aux prévisions initiales (637 milliards) mais très inférieur aux prévisions rectifiées (650,7 milliards). Ce sont les remboursements qui ont excédé les prévisions et également les résultats de 1997. Ils ont atteint une valeur de 165,6 milliards de francs soit 27 milliards de plus que la prévision initiale et 8 milliards de plus que les prévisions de la loi de finances rectificative. La Cour des comptes avance plusieurs explications parmi lesquelles :

- le développement des exportations des produits manufacturés et la reprise des investissements. Mais en 1997, la croissance des exportations avait déjà atteint 13% ;

- l'incidence de l'assujettissement au taux réduit de TVA pour les travaux de construction et les réhabilitations de logements locatifs sociaux, qui s'est surtout traduite par des remboursements ;

- la mise en place de Réseau ferré de France (RFF) qui, à la différence de la SNCF, ne déduit rien et a demandé des remboursements supérieurs à 6 milliards de francs.

Votre Rapporteur général constate par ailleurs, que les remboursements de TVA des mois de novembre et décembre 1998 excèdent de 12 milliards de francs ceux des mois correspondants de 1997.

- Les recettes de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (**TIPP**), se sont établies à 153,9 milliards de francs, en hausse de 2,1% par rapport à 1997, mais en deçà des prévisions initiales, fixées à 154,9 milliards de francs, et davantage encore des prévisions rectifiées (155,3 milliards). Cet écart résulte essentiellement du changement de méthode

comptable. En 1998, on est revenu à la méthode comptable d'avant 1994 qui consiste à rattacher à un mois donné les recettes des dix derniers jours du mois précédent et des vingt premiers jours du mois en cours sans appliquer un traitement particulier aux mois de janvier et de décembre.

- Enfin, les produits de **l'enregistrement** ont rapporté 79,4 milliards de francs sur les 143 milliards correspondant à l'ensemble des droits d'enregistrement, droits de timbre et diverses taxes indirectes, soit un résultat d'ensemble inférieur de 5 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales et de 6,25 milliards par rapport aux prévisions rectifiées. La baisse de 3% des droits d'enregistrement par rapport à 1997 s'explique principalement par le très net ralentissement du volume des donations, qui avaient été fortement encouragées par des mesures temporaires adoptées dans la loi portant diverses décisions d'ordre économique et fiscal (DDOEF) de 1996 (le régime spécifique accordé aux ascendants donateurs âgés de moins de 75 ans a pris fin au début de l'année 1998).

## 2.- Des ressources non fiscales en très légère hausse

Globalement les ressources non fiscales ont enregistré une très légère hausse, alors qu'elles avaient faiblement diminué en 1997. Elles se sont élevées à 159 milliards de francs contre 157,9 milliards l'année précédente, soit une hausse de 0,7%.

Toutefois, si l'on raisonne en faisant abstraction des recettes d'ordre liées à la dette, les ressources fiscales s'élèvent à 136,8 milliards et dans ce cas, on constate une diminution des produits de 2,6%.

Comme toujours pour ce type de ressources, le constat d'ensemble résulte de mouvements en sens contraire des différents produits. Le produit des exploitations industrielles et commerciales progresse de 4,6%, après avoir diminué de 6% en 1997, essentiellement en raison du rattachement du dividende de France Telecom, d'un montant de 4,9 milliards de francs. Les taxes, redevances et recettes assimilées s'accroissent de 7,2% et les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat de 4,9%. En revanche les intérêts des avances, des prêts et dotations en capital, régressent de 17,8% en raison de la chute des intérêts des prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France. Les recettes diverses diminuent de 3,1% en raison, notamment, de la baisse des versements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) qui passent de 7 milliards en 1997 à 1,5 milliard en 1998.

Votre Rapporteur général a interrogé la Cour des comptes sur le fonctionnement de la COFACE en raison de l'opacité, de nombreuses fois

dénoncées, de ses opérations. On trouvera, en annexe du présent rapport, les réponses de la Cour aux différentes questions posées. La Cour annonce dans sa réponse qu'elle a engagé, auprès de la COFACE, un contrôle sur « l'emploi des fonds budgétaires consacrés à la gestion des procédures financières confiées aujourd'hui par l'Etat à cet établissement ». Les conclusions de la Cour sont attendues avec intérêt.

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

(en milliards de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier.....	21,89	18,10	18,18	17,12	17,9
Produits et revenus du domaine de l'Etat	51,05	1,13	0,98	1,98	2,2
Taxes, redevances et recettes assimilées	20,41	19,94	23,07	25,16	27
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital.....	8,34	9,94	6,94	7,33	6
Retenues et cotisations sociales.....	23,99	25,24	26,21	35,3	37
Recettes provenant de l'extérieur.....	1,73	1,69	1,49	1,6	1,6
Opérations entre administrations et services publics.....	0,56	0,49	0,49	0,19	0,2
Divers (a).....	72,66	88,15	82,14	69,21	67,1
<b>TOTAL.....</b>	<b>200,02</b>	<b>164,68</b>	<b>159,52</b>	<b>157,9</b>	<b>159</b>
<i>dont : recettes de privatisation.....</i>	<i>50</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>Total hors privatisations.....</b>	<b>150,02</b>	<b>164,68</b>	<b>159,52</b>	<b>157,9</b>	<b>159</b>
<i>dont : recettes d'ordre liées à la dette....</i>	<i>22,63</i>	<i>28,61</i>	<i>19,59</i>	<i>17,38</i>	<i>- 22,2</i>
<b>Total hors privatisations et recettes d'ordre.....</b>	<b>127,39</b>	<b>139,07</b>	<b>139,93</b>	<b>140,52</b>	<b>136,8</b>

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

**Le produit des exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier** (17,9 milliards de francs) enregistre une augmentation de 4,7%, après avoir diminué de 6 % en 1997.

Le produit des participations de l'Etat dans les entreprises financières passe de 1 milliard de francs en 1997 à 2,8 milliards de francs en 1998, en raison du versement par la Banque de France d'un dividende accru (1,7 milliard de francs contre 0,2 milliard de francs en 1997).

Le produit des participations de l'Etat dans les entreprises non financières et des établissements publics non financiers atteint 6 milliards de

francs, au lieu de 7,1 milliards de francs en 1997 (-15,5 %). Cette diminution recouvre des situations diverses :

– France Télécom, qui n'avait pas effectué de versements au titre de 1997 en raison du changement de son statut, s'est acquitté d'un dividende de 4,9 milliards de francs ;

– le versement d'EDF-GDF est en diminution sensible (0,3 milliard de francs contre 5,1 milliards de francs en 1997). Les versements de 1997 s'expliquaient par le complément de dividende versé à l'État (3 milliards de francs) dans le cadre du règlement global du contentieux entre EDF-GDF et l'URSSAF et a été intégralement reversé par l'Etat à l'ACOSS.

Le produit des jeux exploités par la Française des jeux connaît une quasi stagnation : il s'élève à 6,4 milliards de francs en 1998 contre 6,6 milliards de francs en 1997 et 1996.

Enfin, la contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés atteint 1,2 milliard de francs contre 2,3 milliards de francs en 1997.

**Les produits et revenus du domaine de l'Etat** s'élèvent à 2,2 milliards de francs (2 milliards de francs en 1997) et sont essentiellement encaissés par les comptables des impôts au titre notamment des redevances dues par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (0,8 milliard de francs).

**Les taxes, redevances et recettes assimilées** enregistrent une augmentation de 7,1% pour atteindre 27 milliards de francs en 1998. Les principales recettes imputées sur ce titre sont les frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes perçus pour les collectivités locales, qui s'élèvent à 12,1 milliards de francs (11,4 milliards de francs en 1997), après un prélèvement de 6,3 milliards de francs au profit des fonds de concours.

**Les intérêts des avances, des prêts et des dotations en capital** s'élèvent à 6 milliards de francs (7,3 milliards de francs en 1997). Cette diminution est imputable principalement aux intérêts versés au titre des prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France (1,7 milliard de francs au lieu de 3,1 milliards de francs en 1997).

Les intérêts des dotations en capital et avances d'actionnaires accordées par l'Etat atteignent 1,9 milliard de francs comme l'an passé, l'essentiel étant versé par EDF (1,5 milliard de francs) et par GDF (0,3 milliard de francs).

**Les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat** s'élèvent à 37 milliards de francs (35,3 milliards de francs en 1997), soit une augmentation de 4,8%. L'essentiel de cette recette concerne les produits enregistrés au titre des retenues pour pensions civiles et militaires qui progressent de 6,4% pour atteindre 26,7 milliards de francs en 1998.

Le titre « **Divers** », avec 67,1 milliards de francs, au lieu de 69,2 milliards de francs en 1997 (y compris F.S.C.), constitue la part la plus importante des recettes non fiscales (42,1%) et enregistre en 1998 une nouvelle diminution : - 3 % et - 14,3 % hors F.S.C. et hors recettes en atténuation des charges de la dette.

Cette diminution d'ensemble est le résultat d'évolutions variées dont les plus significatives concernent :

– les recettes diverses (ligne 899), qui atteignent 2,8 milliards de francs au lieu de 10,3 milliards de francs en 1997, en baisse de 72,3%. Les montants les plus importants proviennent d'un versement exceptionnel de la BEI (1,2 milliard de francs) et du versement annuel des gérants de débits de tabacs (0,6 milliard de francs) ;

– le reversement de la COFACE (1,5 milliard de francs, contre 7 milliards de francs en 1997) ;

– la rémunération de la garantie accordée aux caisses d'épargne, qui atteint 11,7 milliards de francs (10,1 milliards de francs en 1997), et celle accordée à la CNE (6,9 milliards de francs, au lieu de 4 milliards de francs en 1997) ;

– les versements de la CADES, au même niveau qu'en 1997 et 1996 (12,5 milliards de francs) ;

– les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie : en 1998, elles atteignent 21,9 milliards de francs, au lieu de 17,1 milliards de francs en 1997.

Pour 1998 et comme en 1997, aucun versement au titre de la garantie accordée par l'Etat au fonds des livrets d'épargne populaire n'a été constaté (4,6 milliards de francs en 1996).

Enfin, en application de l'article 46 de la loi de finances pour 1997, on enregistre le versement (1,1 milliard de francs contre 1 milliard de francs pour le premier versement en 1997) par l'établissement public institué pour

gérer la contribution forfaitaire de 37,5 milliards de francs versée par France Télécom au titre des charges de pensions de ses anciens agents.

### 3.- Des prélèvements sur recettes en net ralentissement

Ils s'élèvent à 254,9 milliards de francs, contre 252,8 milliards de francs en 1997, soit 12,7% des recettes brutes de l'Etat. 162,8 milliards ont été prélevés au profit des collectivités locales, soit une réduction de 2 milliards de francs, et 91,6 milliards de francs au profit des Communautés européennes, la contribution de la France augmentant de 3,8 milliards de francs par rapport à 1997. Globalement, les prélèvements sur recettes sont inférieurs de 1,6 milliard aux prévisions de la loi de finances initiale.

La diminution des reversements au profit des collectivités locales s'explique par la baisse du prélèvement opéré au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (12,1 milliards de francs au lieu de 15 milliards). En revanche, la dotation globale de fonctionnement est passée de 104,9 milliards de francs en 1997 à 106,3 milliards en 1998.

La progression des prélèvements opérés au profit des Communautés européennes résulte de l'augmentation de la contribution financière basée sur le PNB (39,1 milliards de francs au lieu de 31,5 milliards en 1997). Cette augmentation a toutefois été atténuée par la baisse constatée sur la contribution basée sur la TVA (41,7 milliards de francs contre 45 milliards en 1997).

Dans son rapport, la Cour des comptes rappelle que la procédure du prélèvement sur recettes n'est pas prévue par l'ordonnance organique de janvier 1959. Même si elle a été validée par le Conseil constitutionnel, la Cour persiste à considérer que cette procédure tend à obscurcir les règles budgétaires et réaffirme la nécessité d'inscrire au budget général les charges correspondant aux concours à caractère de subvention.

Rappelons que les prélèvements sur recettes ne constituent qu'une partie des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, qui peuvent également prendre la forme d'aides ou de dégrèvements inscrits au titre premier du budget des Charges communes en tant que dépenses en atténuation de recettes. Les concours à caractère de subventions, qui devraient également figurer en dépenses sur des chapitres budgétaires clairement identifiés sont, selon la Cour des comptes, la dotation globale de fonctionnement, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, la dotation « élu local », la dotation au bénéfice des collectivités territoriales de Corse (en hausse de 4,2% par rapport à 1997). L'ensemble de ces

prélèvements à caractère de subvention, s'élève à 109,7 milliards de francs et a connu en 1998, un taux d'évolution de + 2,5%.

Votre Rapporteur général souligne, à son tour, le manque de cohérence des inscriptions budgétaires relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et l'impossibilité pour le Parlement d'avoir une vision claire et exhaustive des flux financiers correspondants.

Il se réserve d'aborder cette question dans le cadre des réflexions qu'il mène à la demande de la Conférence des présidents, sur la révision de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

#### ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998
Au profit des Communautés européennes.....	82,53	78,22	80,43	87,84	91,57
Au profit des collectivités locales.....	154,26	156,7	162,59	164,93	162,81
TOTAL.....	236,79	234,92	243,02	252,77	254,39
Évolution (en %).....	+ 1,8	- 0,8	+ 3,4	+ 4	+ 0,6
Évolution des ressources nettes du budget général avant prélèvements (en %).....	+ 5	+ 0,9	+ 4	+ 3,7	+ 2,3

#### 4.- Des comptes spéciaux du Trésor excédentaires

En 1998, la contribution des comptes spéciaux du Trésor à l'équilibre d'ensemble des opérations budgétaires a été relativement importante, puisqu'ils ont dégagé un excédent global de 4,5 milliards de francs (hors FMI et FSC), alors que la loi de finances initiale prévoyait un déficit de 4,6 milliards de francs.

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

Les recettes définitives des comptes d'affectation spéciale s'élèvent en 1998 à 87,3 milliards de francs dont 53,8 milliards au titre des produits de cessions. On constate donc une légère diminution par rapport à 1997 mais ces résultats sont nettement supérieurs aux évaluations inscrites en loi de finances initiale, essentiellement en raison de la cession des titres de France Telecom intervenue en novembre 1998.

La Cour des comptes déplore certaines opérations liées au compte n° 902-24, qui regroupe depuis 1997, l'ensemble des opérations de cession de titres. Les recettes de cession du GAN, du CIC et de l'UIC-UIS (filiale du GAN), n'ont pas été inscrites au compte n° 902-24 et les frais de cession de ces entreprises ont été directement prélevés sur les recettes, les garanties données aux acquéreurs n'apparaissent pas non plus dans les comptes de l'Etat. Même la part des garanties accordées par voie législative, à hauteur de 10,9 milliards de francs, n'a pas été inscrite dans les comptes de 1998. De façon générale, la Cour estime que, la sous-évaluation des recettes du compte n° 902-24 est au moins de 25 milliards et que les différents modes d'imputation des dépenses liées aux cessions de titres ne permettent pas de dégager une vision claire du coût des opérations.

Le tableau ci-dessous distingue, parmi les recettes définitives des comptes d'affectation spéciale, celles qui résultent de cessions de titres par l'Etat.

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

*(en millions de francs)*

	1997			1998		
	Loi de finances initiale	LFR du 29 décembre	Projet de loi de règlement	Loi de finances initiale	LFR du 30 décembre	Projet de loi de règlement
Recettes à caractère définitif .....	56.757	82.736	86.25	60.985	75.994	87.28
dont :						
- recettes de cessions de titres (compte n° 902-24) <sup>(a)</sup> .....	27.000	56.500	59.30	28.000	43.000	53.81
- recettes hors cessions de titres .....	29.757	26.236	26.94	32.985	32.994	33.46

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

Des recettes importantes et non prévues ont été enregistrées sur deux nouveaux comptes : le compte « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie » et celui intitulé « Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale ». Par ailleurs quatre comptes ont été supprimés en 1998 ce qui fait qu'un total de quarante deux comptes spéciaux reste en fonctionnement.

- Comme pour l'exercice précédent, les ressources temporaires des comptes spéciaux du Trésor sont largement supérieures aux prévisions initiales (+20,6%), mais demeurent légèrement inférieures (-1%) aux résultats de 1997.

Pour les comptes de prêts, on note une réduction importante des ressources (-27%) déjà amorcée en 1997. La baisse la plus prononcée est

celle des recettes du compte du Fonds de développement économique et social (n° 903-05). La tendance à la diminution des opérations des comptes de prêts semble donc se confirmer.

Le volume des recettes des comptes de commerce affiche également une tendance à la baisse, bien que moins marquée (- 6%) qu'en 1997, année où elles avaient accusé un recul de 25,3%. Trois comptes réalisent 86% des opérations, le compte « Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'Etat », le compte « Constructions navales de la marine militaire » (65% des recettes) et le compte « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement ». La Cour des comptes attire l'attention sur le manque de transparence et la faiblesse des contrôles exercés sur la gestion des comptes de commerce du ministère de la défense.

Enfin, les ressources des comptes d'avances augmentent par rapport aux prévisions initiales, mais sont en légère baisse au regard des produits de 1997. Toutefois l'évolution des opérations de ces comptes entre les prévisions initiales et les résultats de fin d'exercice, est peu significative, dans la mesure où le compte « avances à divers services de l'Etat » n'est pas doté en loi de finances initiale.

La progression des recettes du compte d'avances sur le montant des impositions locales (n° 903-54) s'est stabilisée (4,27% en 1998 après 4,23 % en 1997) ; il en résulte que les restes à recouvrer qui s'étaient creusés sur ce compte avant 1997 se sont progressivement réduits.

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

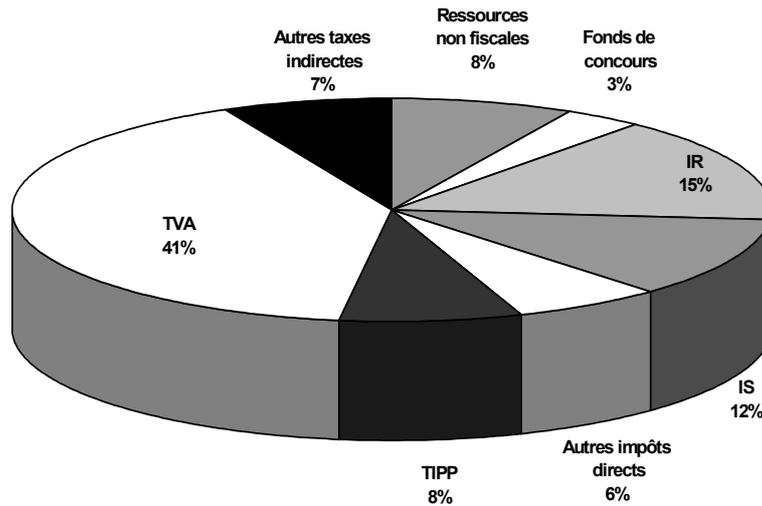
*(en millions de francs)*

	1997			1998		
	Loi de finances initiale	LFR du 29 décembre	Ressources constatées	Loi de finances initiale	LFR du 30 décembre	Ressources constatées
1. Comptes d'affectation spéciale.....	91	91	113	88	89	126
2. Comptes de commerce.....	29.26	29.26	42.68	-	-	40.05
3. Comptes d'avances.....	354.20	350.80	396.45	367.38	368.32	393.16
4. Comptes de prêts.....	3.11	3.11	4.86	4.25	5.88	3.84
5. Comptes de règlements avec les gouvernements étrangers <sup>(a)</sup> .....	«	«	98	«	«	0
6. Comptes d'opérations monétaires <sup>(a)</sup> .....	«	«	8.94	«	«	11.12
<b>TOTAL.....</b>	<b>386.66</b>	<b>383.26</b>	<b>453.15</b>	<b>371.72</b>	<b>374.29</b>	<b>448.32</b>
<i>pour mémoire :</i>						
<i>total des ressources définitives et temporaires.....</i>	<i>439.95</i>	<i>466.00</i>	<i>540.43</i>	<i>432.70</i>	<i>450.26</i>	<i>535.60</i>

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

On peut en conclusion résumer la répartition des ressources brutes de l'Etat en 1998 par le graphique suivant.

**Structures des ressources brutes de l'Etat en 1998**



## D.- LES CHARGES

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

**La loi de finances initiale pour 1998** a ouvert 1.879,7 milliards de francs de crédits bruts au budget général, soit une augmentation de 2,6% par rapport à la loi de finances initiale pour 1997.

Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts, le montant des crédits nets ouverts dans la loi de finances initiale pour 1998 s'élève à 1.600,5 milliards de francs pour le budget général (+ 1,2%).

Les crédits des budgets annexes ont été portés de 101,3 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1997 à 103,6 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1998, soit une augmentation de 2,3% qui s'inscrit dans un ordre de grandeur traditionnel pour ces budgets.

Beaucoup plus fluctuant d'une année sur l'autre, en liaison avec la mise sur le marché de titres d'entreprises détenues par l'État, le montant des crédits des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale a été fixé à 61 milliards de francs par la loi de finances initiale pour 1998, alors qu'il n'était que de 53,3 milliards de francs dans la loi de finances initiale pour 1997 <sup>(1)</sup>, soit une augmentation de 14,5%.

Une évolution plus modérée caractérise les crédits initiaux relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor dotés de crédits (comptes d'affectation spéciale, comptes de prêts et comptes d'avances), qui passent de 360,4 milliards de francs en 1997 à 376,2 milliards de francs en 1998, soit une augmentation de 4,4%.

Ainsi, le montant total des crédits bruts pour opérations définitives de l'État a été fixé à 2.044,4 milliards de francs dans la loi de finances initiale pour 1998, soit une augmentation de 2,9% par rapport à la loi de finances initiale pour 1997. Pour sa part, le montant total des crédits bruts pour les opérations (définitives et temporaires) des budgets et comptes spéciaux dotés de crédits augmente un peu plus fortement (+ 3,2%) et s'élève à 2.420,6 milliards de francs en 1998, au lieu de 2.346,3 milliards de francs en 1997.

**La loi de finances rectificative du 30 décembre 1998** a ouvert 66,6 milliards de francs de crédits bruts supplémentaires au budget général, portant ainsi le montant des crédits votés à 1.946,3 milliards de francs, ce qui représente une augmentation de 3,6% par rapport à l'année précédente. Elle a également ouvert 15 milliards de francs de crédits pour opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, portant le montant total des crédits votés à 76 milliards de francs pour cette catégorie de dépenses.

Après déduction des ouvertures de crédits pour remboursements et dégrèvements d'impôts, le montant des crédits nets ouverts au budget général par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 s'élève à 39,1 milliards de francs, portant le montant total des crédits votés nets à 1.639,6 milliards de francs.

Les ouvertures de crédits résultant de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 découlent, d'une part, de la validation par celle-ci des crédits ouverts par voie de décret d'avance dans le courant de l'exercice, d'autre part, des ouvertures proposées dans le cadre de la définition d'un nouvel équilibre financier et détaillées dans les états B et C annexés à la loi de finances rectificative.

---

(1) On observera cependant qu'en exécution, les dépenses correspondant aux opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 87,3 milliards de francs.

Le décret d'avance n° 98-34 du 16 janvier 1998 a ouvert un milliard de francs de crédits supplémentaires sur le budget de la Santé et de la solidarité, afin de répondre à la détresse des chômeurs en grande difficulté.

Le décret d'avance n° 98-734 du 21 août 1998 a ouvert 4,8 milliards de francs de crédits supplémentaires destinés au financement de dépenses ordinaires et 210 millions de francs de crédits pour dépenses en capital. Les principales ouvertures ont concerné le budget de la Défense (3,8 milliards de francs, dont 2,1 milliards de francs de compléments de rémunération et 1 milliard de francs pour le financement des opérations extérieures), le budget de l'Emploi (500 millions de francs pour la formation en alternance) et le budget de l'Éducation nationale (343 millions de francs).

Les ouvertures de crédits détaillées dans les états B et C annexés à loi de finances rectificative se sont élevées à 60,6 milliards de francs en termes de crédits bruts et 33,1 milliards de francs en termes de crédits nets, ce décalage reflétant un niveau élevé d'ouvertures de crédits pour remboursements et dégrèvements (27,5 milliards de francs). 22,9 milliards de francs ont été ouverts au titre des dépenses ordinaires civiles (nettes), 9,5 milliards de francs au titre des dépenses civiles en capital et 700 millions de francs au titre des dépenses militaires ordinaires. Les dépenses militaires en capital n'ont fait l'objet d'aucune ouverture.

L'examen des ouvertures de crédits montre que la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 a essentiellement procédé aux classiques ajustements nécessaires en fin d'exercice. Les principales ouvertures ont concerné la prise en charge par l'État de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (5,8 milliards de francs), les allègements de charges sociales sur les bas salaires (5,6 milliards de francs), une nouvelle recapitalisation de GIAT-Industries (2,5 milliards de francs), diverses dépenses relatives à la construction navale (2,4 milliards de francs), la couverture par l'État d'une condamnation pécuniaire infligée à l'Établissement public d'aménagement de la Défense (1,2 milliard de francs), le « pré-financement » du recensement général de la population en 1997 (980 millions de francs), le financement des allocations du régime de solidarité (960 millions de francs), le revenu minimum d'insertion (900 millions de francs).

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

*(en millions de francs)*

	Loi de finances initiale (I)	Loi de finances rectificative (II)	Crédits votés ou ratifiés (I + II)	Dépenses effectives
<b>A.- Budget général</b>				
<i>1. Dépenses ordinaires civiles brutes</i>				
Titre I : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes ...	531.357,86	29.723,59	561.081,45	572.372,40
Titre II : Pouvoirs publics.....	4.395,28	23,00	4.418,28	4.460,16
Titre III : Moyens des services.....	569.370,64	2.834,50	572.205,14	657.477,16
Titre IV : Interventions publiques.....	464.117,42	19.823,37	483.940,79	480.953,77
<i>Sous-total Dépenses ordinaires civiles brutes.....</i>	<i>1.569.241,20</i>	<i>52.404,46</i>	<i>1.621.645,64</i>	<i>1.715.263,49</i>
<i>2. Dépenses civiles en capital</i>				
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat.....	15.249,04	3.626,64	18.875,68	24.630,69
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat....	56.961,58	6.080,27	63.041,85	72.815,49
<i>Sous-total Dépenses civiles en capital.....</i>	<i>72.210,62</i>	<i>9.706,92</i>	<i>81.917,54</i>	<i>97.446,19</i>
<i>3. Dépenses militaires</i>				
Titre III : Moyens des armes et services.....	157.264,61	4.500,00	161.764,61	109.545,58
Titre V : Equipement.....	79.121,12	—	79.121,12	67.777,59
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat....	1.881,78	—	1.881,78	1.157,73
<i>Sous-total Dépenses militaires.....</i>	<i>238.267,51</i>	<i>4.500,00</i>	<i>242.767,51</i>	<i>178.480,90</i>
<b>Total pour le budget général (A).....</b>	<b>1.879.719,33</b>	<b>66.611,37</b>	<b>1.946.330,70</b>	<b>1.991.194,58</b>
<i>Pour mémoire : budget général net (b).....</i>	<i>1.600.438,33</i>	<i>39.142,72</i>	<i>1.639.581,05</i>	<i>1.674.253,87</i>
<b>B. Budgets annexes</b>				
Aviation civile.....	8.469,47	—	8.469,47	8.661,15
Journaux officiels.....	970,15	—	970,15	1.100,92
Légion d'honneur.....	110,14	15,00	125,14	128,12
Monnaies et médailles.....	1.044,89	—	1.044,89	957,89
Ordre de la Libération.....	4,11	0,13	4,24	4,11
Prestations sociales agricoles.....	93.043,00	—	93.043,00	93.882,82
<b>Total pour les budgets annexes (B).....</b>	<b>103.641,76</b>	<b>15,13</b>	<b>103.656,89</b>	<b>104.735,02</b>
<b>C. Comptes spéciaux du Trésor.....</b>				
<b>1. Opérations à caractère définitif (C1).....</b>	<b>61.023,71</b>	<b>15.008,70</b>	<b>76.032,41</b>	<b>83.646,49</b>
<i>2. Opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de crédits</i>				
• Comptes d'affectation spéciale.....	49,87	—	49,87	26,10
• Comptes de prêts.....	6.081,00	1.330,00	7.411,00	4.399,41
• Comptes d'avances.....	370.102,00	860,00	370.962,00	392.593,59
<b>Sous-total pour les opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de crédits (C2).....</b>	<b>376.232,87</b>	<b>2.190,00</b>	<b>378.422,87</b>	<b>397.019,10</b>
<i>3. Opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de découverts (charge nette)</i>				
• Comptes de commerce.....	— 46,60	—	— 46,60	— 1.259,53
• Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers..	+ 40,00	—	+ 40,00	+ 6,65
• Comptes d'opérations monétaires.....	+ 40,00	—	+ 40,00	— 3.875,32
<i>Sous-total pour les opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de découverts (charge nette).....</i>	<i>+ 33,40</i>	<i>—</i>	<i>+ 33,40</i>	<i>— 5.128,20</i>
<b>D. Budget de l'État</b>				
<b>1. Opérations à caractère définitif (A+B+C1).....</b>	<b>2.044.388,36</b>	<b>81.635,20</b>	<b>2.126.023,56</b>	<b>2.179.574,16</b>
<b>2. Opérations des budgets et comptes dotés de crédits (A+B+C1+C2).....</b>	<b>2.420.611,22</b>	<b>83.825,20</b>	<b>2.504.436,42</b>	<b>2.576.594,69</b>
<i>Pour mémoire : crédits nets du budget de l'État (b)</i>				
• Opérations à caractère définitif.....	1.765.143,36	54.166,55	1.819.309,91	1.862.633,87
• Opérations des budgets et comptes dotés de crédits.....	2.141.367,86	56.356,55	2.197.724,41	2.259.651,82

(a) y compris 0,1 million de francs pour les réparations des dommages de guerre au titre VII.

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

Les ouvertures de crédits demandées pour les budgets annexes se sont limitées à 15,1 millions de francs. Les crédits du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » ont été majorés de 15 milliards de francs, afin de tenir compte du niveau des recettes effectivement encaissées.

Les seules ouvertures découlant de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 (décrets d'avance ratifiés et états B et C annexés) ne suffisent pas à caractériser le montant des **crédits pris en compte dans la détermination de l'équilibre financier**. Ceux-ci sont inscrits, à ce titre, dans le tableau d'équilibre associé au dernier article de la première partie de la loi de finances. Ils résultent de la contraction entre le montant des ouvertures précitées et le montant des annulations effectuées par les arrêtés associés aux décrets d'avance et par celui annexé au projet de loi de finances rectificative.

Les annulations associées au décret d'avance du 16 janvier 1998 ont intégralement compensé les crédits ouverts par ce décret, assurant ainsi à elles seules la préservation de « *l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances* », exigée par l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. En revanche, l'intervention du décret d'avance du 21 août 1998 et de l'arrêté d'annulation associé a conduit à majorer le montant des crédits de 679,2 millions de francs. L'équilibre financier a été préservé par la constatation de recettes supplémentaires, pour un montant identique, provenant à hauteur de 500 millions de francs d'un prélèvement sur les réserves de l'AGEFAL et à hauteur de 179,2 millions de francs du produit de la vente du terrain « Beaujon » par le ministère de la Défense.

Pour autant, l'impact des décrets d'avance et des arrêtés d'annulation associés n'a pas été neutre sur la structure des crédits ouverts : il montre, au contraire, un basculement au profit des crédits pour dépenses civiles ordinaires (majorés de 1,3 milliard de francs) et au détriment des crédits pour dépenses civiles en capital (réduits de 232 millions de francs) et des crédits pour dépenses militaires (réduits de 357 millions de francs).

Un tel effet s'est reproduit pour les ouvertures et annulations de crédits bruts associées à la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998. 15,7 milliards de francs ont été annulés sur le budget général par l'arrêté du 18 novembre 1998 annexé au projet de loi de finances rectificative. Le solde des crédits ouverts et annulés s'est établi à + 38,8 milliards de francs pour les dépenses ordinaires civiles brutes, à + 8,6 milliards de francs pour les dépenses civiles en capital et à - 2,5 milliards de francs pour les dépenses militaires. Malgré un solde particulièrement élevé d'ouvertures et annulations de crédits pour

remboursements et dégrèvements (+ 27,5 milliards de francs), le solde des ouvertures et annulations de crédits pour dépenses ordinaires civiles nettes s'est établi à + 11,3 milliards de francs, alors qu'il était de - 3,9 milliards de francs dans la loi de finances rectificative pour 1997.

*In fine*, l'exercice 1998 a été marqué par le retour à une évolution habituelle des crédits déterminant l'équilibre financier associé aux lois de finances, après l'exception observée en 1997 :

– le montant total des crédits bruts ouverts au budget général après intervention de l'unique loi de finances rectificative a été porté à 1.925,3 milliards de francs, en augmentation de 45,6 milliards de francs par rapport aux crédits bruts initiaux (1.879,7 milliards de francs). Cette évolution est similaire à celle de 1995 (50 milliards de francs), mais nettement supérieure à celle de 1994 (24,4 milliards de francs), de 1996 (19 milliards de francs) et de 1997 (14 milliards de francs) ;

– les crédits nets ouverts au budget général après intervention de la loi de finances rectificative (1.618,6 milliards de francs) ont augmenté de près de 18,1 milliards de francs par rapport aux crédits nets initiaux (1.600,5 milliards de francs), soit une proportion de 1,1%. Ils avaient augmenté de 32 milliards de francs en 1994 (2,2% des crédits initiaux), 46,9 milliards de francs en 1995 (3,1% des crédits initiaux), 14,6 milliards de francs en 1996 (0,9% des crédits initiaux) ; en revanche, ils avaient diminué de près de 4 milliards de francs en 1997.

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

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative du 30 décembre 1998						Montant des crédits après loi de finances rectificative	Dépenses effectives
		Ouvertures en décrets d'avance (a)	Annulations associées aux décrets d'avance (b)	Variation nette des crédits	Ouvertures	Annulations associées (c)	Variation nette des crédits		
<b>A. Budget général</b>									
1. Dépenses ordinaires civiles brutes.....	1.569	2.026	758,91	+ 1.267	50.377	11.617	+ 38.760	1.609	1.715
2. Dépenses civiles en capital.....	72.210	210,30	441,83	- 231,53	9.496	885,53	+ 8.611	80.590	97.446
3. Dépenses militaires.....	238.267	3.800	4.156	- 356,89	700,00	3.200	- 2.500	235.410	178.480
<b>Crédits bruts du budget général (A).....</b>	<b>1.879</b>	<b>6.036</b>	<b>5.357</b>	<b>+ 679,20</b>	<b>60.574</b>	<b>15.702</b>	<b>+ 44.871</b>	<b>1.925</b>	<b>1.991</b>
<i>Pour mémoire :</i>									
• <i>Dépenses ordinaires civiles nettes (d).....</i>	<i>1.290</i>	<i>2.026</i>	<i>758,91</i>	<i>+ 1.267</i>	<i>22.909</i>	<i>11.617</i>	<i>+ 11.292</i>	<i>1.302</i>	<i>1.398</i>
• <i>Crédits nets du budget général (d).....</i>	<i>1.609</i>	<i>6.036</i>	<i>5.357</i>	<i>+ 679,20</i>	<i>33.105</i>	<i>15.702</i>	<i>+ 17.403</i>	<i>1.618</i>	<i>1.674</i>
<b>B. Budgets annexes (B).....</b>	<b>103.641</b>	-	-	-	<b>15,13</b>	-	<b>+ 15,13</b>	<b>103.656</b>	<b>104.735</b>
<b>C. Comptes spéciaux du Trésor</b>									
1. Opérations à caractère définitif (C1).....	61.023	-	-	-	15.008	-	+ 15.008	76.032	83.646
2. Opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de crédits (C2).....	376.232	-	-	-	2.190	-	+ 2.190	378.422	397.019
3. Opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de découverts (charge nette).....	33,40	-	-	-	-	-	-	33,40	- 5.128
<b>D. Budget de l'État</b>									
1. Opérations à caractère définitif (A+B+C1).....	2.044	6.036	5.357	+ 679,20	75.598	15.702	+ 59.895	2.104	2.179
2. Opérations des budgets et comptes dotés de crédits (A+B+C1+C2).....	2.420	6.036	5.357	+ 679,20	77.788	15.702	+ 62.085	2.483	2.576
<i>Pour mémoire : crédits nets du budget de l'État (d)</i>									
• <i>Opérations à caractère définitif.....</i>	<i>1.765</i>	<i>6.036</i>	<i>5.357</i>	<i>+ 679,20</i>	<i>48.129</i>	<i>15.702</i>	<i>+ 32.427</i>	<i>1.798</i>	<i>1.862</i>
• <i>Opérations des budgets et comptes dotés de crédits.....</i>	<i>2.141</i>	<i>6.036</i>	<i>5.357</i>	<i>+ 679,20</i>	<i>50.319</i>	<i>15.702</i>	<i>+ 34.617</i>	<i>2.176</i>	<i>2.259</i>

(a) Décrets d'avance n° 98-34 du 16 janvier 1998 et n° 98-734 du 21 août 1998.

(b) Arrêtés du 16 janvier 1998 et du 21 août 1998.

(c) Arrêté du 18 novembre 1998.

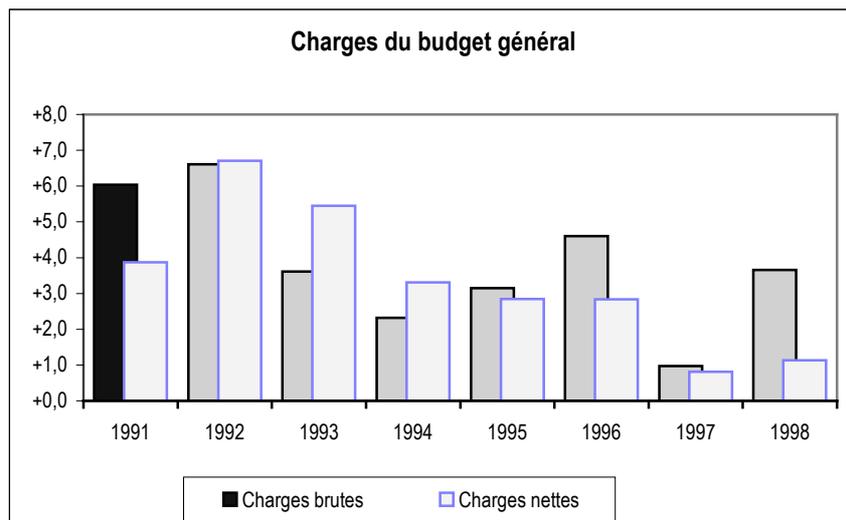
(d) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts (chapitres 15-01, 15-02 (sauf article 50) et 15-07 du budget des Charges communes).

## 2.- Les dépenses constatées

### a) Analyse générale

• Les dépenses brutes du budget général en 1998 s'élèvent à 1.991,2 milliards de francs, soit une augmentation de 3,7% par rapport à 1997. Ceci traduit une accélération sensible par rapport à l'exercice 1997, où les dépenses brutes du budget général ne s'étaient accrues que de 1% par rapport à 1996. Le taux d'évolution constaté en 1998 est également légèrement supérieur au glissement annuel moyen calculé entre 1992 et 1998, soit 3%.

Cependant, l'impact des remboursements et dégrèvements explique pour l'essentiel le ressaut des charges brutes constaté en 1998, comme en 1995 et 1996. En effet, la récession enregistrée en 1993 a provoqué une chute de ces dépenses (-7,4% en 1993 et -4,4% en 1994), alors que la reprise de 1994 et la croissance « molle » de 1995 et 1996 ont contribué à les replacer sur une pente ascendante, grevant ainsi à due concurrence le taux d'évolution des dépenses brutes du budget général. A l'inverse, l'augmentation de 1,7% seulement enregistrée en 1997 pour les remboursements et dégrèvements a apporté une contribution sensible à la décélération des dépenses brutes du budget général. La forte croissance du PIB enregistrée en 1998 a replacé les remboursements et dégrèvements sur une tendance très dynamique (+19,3%), entraînant un fort décalage entre dépenses brutes et dépenses nettes.



**Les dépenses nettes du budget général montrent une évolution plus régulière. Elles augmentent de 1,1% seulement par rapport à 1997, ce qui suggère que la performance exceptionnelle enregistrée en 1997 (+ 0,8%) n'était pas fortuite, mais que le Gouvernement s'est donné les moyens d'assainir en profondeur les comptes de l'État, notamment en maîtrisant réellement la dépense publique, sur la durée.**

• Les **dépenses brutes** du budget général (1.991,2 milliards de francs) sont supérieures de 65,9 milliards de francs au montant des crédits pris en compte dans la détermination de l'équilibre des lois de finances pour 1998 (1.925,3 milliards de francs).

Cet écart doit être apprécié en tenant compte du montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours (69,2 milliards de francs) et des crédits reportés à partir de l'exercice 1997 (54,5 milliards de francs). Le montant des **crédits ouverts** s'établit donc à 2.048,9 milliards de francs. Cependant, compte tenu des possibilités et conditions définies par l'article 17 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, 63,5 milliards de francs de crédits sont reportés sur l'exercice 1999.

Ainsi, le montant net des crédits disponibles sur l'exercice 1998 s'élève à 1.985,4 milliards de francs, inférieur de 5,8 milliards de francs au montant des dépenses effectives. Cet écart justifie le solde net positif de 5,8 milliards de francs pour les mouvements proposés dans le présent projet, qui se décompose en 15,3 milliards de francs d'ouvertures de crédits complémentaires et 9,5 milliards de francs d'annulations de crédits non consommés.

**DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL DE 1994 À 1998**

*(en millions de francs)*

	1994		1995		1996		1997		1998	
	Dépenses	Evolution (en %)								
<b>1.- Dépenses ordinaires civiles brutes:</b>										
Titre I : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	427.66	- 0,6	470.06	+ 9,9	505.22	+ 7,5	515.48	+ 2,0	572.37	+ 11,0
Titre II : Pouvoirs publics .....	3.82	+ 1,2	3.96	+ 3,6	4.19	+ 5,9	4.30	+ 2,5	4.46	+ 3,7
Titre III : Moyens des services .....	579.69	+ 4,0	599.52	+ 3,4	620.12	+ 3,4	634.25	+ 2,3	657.47	+ 3,7
Titre IV : Interventions publiques.....	455.16	+ 5,2	463.75	+ 1,9	479.03	+ 3,3	485.23	+ 1,3	480.95	- 0,9
<b>Sous-total Dépenses ordinaires civiles brutes .....</b>	<b>1.46</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>1.53</b>	<b>+ 4,8</b>	<b>1.60</b>	<b>+ 4,6</b>	<b>1.63</b>	<b>+ 1,9</b>	<b>1.71</b>	<b>+ 4,6</b>
<b>2.- Dépenses civiles en capital :</b>										
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat.....	25.45	- 9,7	24.86	- 2,3	28.96	+ 16,5	25.39	- 12,3	24.63	- 3,0
Titres VI et VII : Subventions d'investissement et réparations des dommages de guerre.....	79.43	- 2,7	76.80	- 3,3	79.57	+ 3,6	74.10	- 6,9	72.81	- 1,7
<b>Sous-total Dépenses civiles en capital .....</b>	<b>104.89</b>	<b>- 4,5</b>	<b>101.66</b>	<b>- 3,1</b>	<b>108.54</b>	<b>+ 6,8</b>	<b>99.49</b>	<b>- 8,3</b>	<b>97.44</b>	<b>- 2,1</b>
<b>3.- Dépenses militaires :</b>										
Titre III : Dépenses militaires ordinaires .....	103.70	+ 3,3	105.23	+ 1,5	107.45	+ 2,1	106.25	- 1,1	109.54	+ 3,1
Titres V et VI : Dépenses militaires en capital .....	88.47	- 0,2	74.72	- 15,5	77.99	+ 4,4	75.99	- 2,6	68.93	- 9,3
<b>Sous-total Dépenses militaires .....</b>	<b>192.18</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>179.96</b>	<b>- 6,4</b>	<b>185.45</b>	<b>+ 3,0</b>	<b>182.25</b>	<b>- 1,7</b>	<b>178.48</b>	<b>- 2,1</b>
<b>DÉPENSES BRUTES DU BUDGET GÉNÉRAL.....</b>	<b>1.76</b>	<b>+ 2,3</b>	<b>1.81</b>	<b>+ 3,2</b>	<b>1.90</b>	<b>+ 4,6</b>	<b>1.92</b>	<b>+ 1,0</b>	<b>1.99</b>	<b>+ 3,7</b>
Pour mémoire :										
• Remboursements et dégrèvements d'impôts .....	210.81	- 4,4	222.18	+ 5,4	260.54	+ 17,3	265.59	+ 1,9	316.93	+ 19,3
• Dépenses ordinaires civiles nettes .....	1.25	+ 4,3	1.31	+ 4,8	1.34	+ 2,5	1.37	+ 1,9	1.39	+ 1,8
• Dépenses nettes du budget général.....	1.55	+ 3,3	1.59	+ 2,8	1.64	+ 2,8	1.65	+ 0,8	1.67	+ 1,1

*b) Les dépenses ordinaires civiles*

**La charge brute de la dette de l'État** s'établit à 251,5 milliards de francs, en augmentation de 4,4% par rapport à 1997. Avec le recul supplémentaire d'une année, les exercices 1996 et 1997 apparaissent remarquables par des taux d'évolution respectifs de + 1,9% et + 0,4%.

Cependant, les recettes en atténuation des charges de la dette ont connu une vive progression en 1998, passant de 17,4 milliards de francs à 22,2 milliards de francs. Il en résulte que la charge nette de la dette de l'État en 1998 ne s'est accrue que de 2,5% par rapport à 1997, en s'établissant à 227,9 milliards de francs au lieu de 222,5 milliards de francs en 1997.

La charge de la dette négociable représente la majeure partie de la charge totale de la dette de l'État : 238,2 milliards de francs. Le freinage enregistré en 1996 (+ 3,2%) puis en 1997 (+ 1,5%) est infirmé en 1998, le taux d'évolution par rapport à l'exercice précédent s'établissant à + 4,4% :

– l'augmentation de l'encours moyen des BTF (bons à court terme à intérêts précomptés) s'est conjuguée à la stabilité des taux à court terme pour augmenter la charge d'intérêt de près de 2 milliards de francs sur cette catégorie de bons du Trésor. Celle-ci s'établit ainsi à 11,8 milliards de francs (+ 19,7%) ;

– la charge des intérêts dus sur les BTAN (bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel) s'est inscrite en hausse de 8% par rapport à 1997, soit 60,9 milliards de francs. Le renouvellement rapide de ces titres à échéance courte (2 à 5 ans) a conduit à ce que le stock existant intègre déjà la majeure partie de la baisse des taux observée les années précédentes, tandis que le volume croissant de bons génère des dépenses supplémentaires. Cependant, la majeure partie de l'augmentation est imputable aux émissions de BTAN libellés en écus, du fait d'une opération de restructuration de la dette libellée en écus (avril 1998) et du profil des émissions, qui a conduit à constater sur certaines lignes, de façon exceptionnelle, une charge d'intérêt équivalente à une année pleine ;

– en revanche, l'« effet taux » favorable observé de façon similaire sur les échéances longues (supérieures à 7 ans) a sensiblement modéré la charge d'intérêt des OAT (obligations assimilables du Trésor), qui ne progresse que de 2,2%, soit l'augmentation la plus faible depuis 1993. Les intérêts des OAT s'élèvent à 165,4 milliards de francs.

Après le fort recul observé en 1997 (1,9 milliard de francs), les dépenses afférentes à la dette non négociable ne régressent que de

180 millions de francs et représentent 10,5 milliards de francs (– 1,7%). La majeure partie de la dépense résulte de la rémunération de La Poste au titre des avoirs créditeurs des comptes courants postaux, qui sont déposés auprès du Trésor. Cette rémunération est de 7,5 milliards de francs en 1998, quasiment stable par rapport à 1997 (7,4 milliards de francs).

Les charges diverses résultant de la gestion de la dette et des frais de trésorerie s'élèvent à 2,8 milliards de francs, en augmentation sensible par rapport à 1997 (2,1 milliards de francs), mais à un niveau tout à fait comparable à celui de 1996 (2,6 milliards de francs). Une fois déduites les charges relatives au Fonds de stabilisation des changes – qui ne relèvent pas de la gestion de la dette à proprement parler – l'essentiel de cette évolution s'explique par l'augmentation des commissions de placement et de services financiers (1.126,2 millions de francs au lieu de 617,6 millions de francs en 1997), partiellement compensée par l'allègement des charges du Fonds de soutien des rentes (347,7 millions de francs au lieu de 457,4 millions de francs en 1997).

**Les dépenses liées à la mise en œuvre de la garantie de l'État** connaissent une sensible rémission en 1998, après le ressaut observé en 1997 : elles passent de 6,5 milliards de francs à 1,2 milliard de francs. Les deux facteurs principaux de la dépense sont, d'une part, les indemnités versées par l'État à la BFCE-Natexis au titre des impayés, d'autre part, les garanties établies au bénéfice de la COFACE au titre des procédures publiques d'assurance à l'exportation gérées par cette société :

– la garantie pour impayés à la BFCE a été mise en jeu à hauteur de 227 millions de francs en 1998, après avoir occasionné 3 milliards de francs de dépenses en 1997 ;

– malgré une capacité de financement de 12,4 milliards de francs en 1998, en augmentation de 4,3 milliards de francs par rapport à 1997, la trésorerie de la COFACE n'a pas été mise à contribution pour alimenter le budget général, grâce à une réduction du prélèvement opéré au profit du Trésor. De plus, le provisionnement des risques a été effectué sans intervention d'une dépense du budget général, alors que l'option inverse avait été retenue en 1997. La Cour des comptes a critiqué cette instabilité des méthodes financières dans son *Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1998*. L'article 37 de la loi de finances rectificative pour 1997 vise, justement, à clarifier le cadre des relations financières et comptables entre l'État et la COFACE. Il doit avoir pris plein effet en 1999.

Après une augmentation extrêmement modérée en 1997 (+ 1,7%), les **dépenses en atténuation de recettes** connaissent en 1998 une évolution

anormalement dynamique : + 19,3%. Les remboursements et dégrèvements, qui représentent la majeure partie de ces dépenses, progressent au même rythme et représentent 317,3 milliards de francs :

– en 1996, les remboursements de TVA avaient enregistré l'effet en année pleine de la hausse de 2 points de TVA intervenue en août 1995. En conséquence, ils avaient augmenté de 21% pour s'établir à 127,7 milliards de francs. En 1997, les remboursements de TVA s'élèvent à 129,2 milliards de francs (+ 1,2%). Dans son *Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1998*, la Cour des comptes estime rétrospectivement que « *le montant des paiements de la fin de l'année 1997 était anormalement faible* ». En 1998, les remboursements de TVA ont atteint 165,6 milliards de francs (+ 28%) et dépassé les prévisions initiales comme celles de la loi de finances rectificative. La Cour des comptes estime qu'« *il n'y a pas lieu de suspecter une augmentation massive des fraudes* », mais les éléments d'explication sont difficiles à cerner ;

– les dégrèvements d'impôts locaux à la charge de l'État ralentissent légèrement par rapport à 1997 (+ 4,3% au lieu de + 6,7%) :

- les dégrèvements de taxe professionnelle (45,4 milliards de francs, soit + 2,4%) en sont la composante la plus importante et, traditionnellement, la plus dynamique. Ce n'est pas le cas en 1998, ce qui suggère que le mécanisme destiné à contenir les effets du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée, introduit en 1995, commence peut-être à produire ses effets bénéfiques sur les dépenses de l'État. L'accélération de la croissance en 1997 (année de détermination des bases imposables) par rapport à 1996 a pu introduire un « effet de ciseau » favorable entre l'évolution des bases imposables et l'évolution de la valeur ajoutée des entreprises ;

- les dégrèvements de taxe d'habitation augmentent de 15% en 1998, après 1,3% en 1997, et s'établissent à 11,2 milliards de francs. L'exercice 1998 supporte en effet les conséquences de deux mesures introduites par la loi de finances initiale pour 1998 : le dégrèvement de la part de taxe supérieure à 1500 francs pour les contribuables modestes et un relèvement de seuils de revenus de référence. Il convient de noter que les dépenses budgétaires apparaissent beaucoup plus erratiques que les ordonnancements effectués par la direction générale des impôts. On observera que l'administration ne paraît en mesure de fournir aucune explication sur ce décalage entre ordonnancements et dépenses budgétaires ;

- les dégrèvements de taxe foncière diminuent de 2,2% et ne représentent que 2,3 milliards de francs en 1998 ;

– le comportement des restitutions d’impôt sur les sociétés reste difficile à expliquer en 1998, comme en 1997 ou en 1996. La corrélation supposée entre l’amélioration des résultats des entreprises et la diminution des restitutions se trouve à nouveau infirmée : ces dernières se sont accrues de 29,7% et ont atteint 38,6 milliards de francs.

**Les dépenses civiles de fonctionnement** (titres II et III) s’élèvent à 661,9 milliards de francs, au lieu de 638,6 milliards de francs en 1997 (+ 3,7% au lieu de + 2,3%). Ce poste de dépenses confirme son dynamisme, alors que l’exercice 1997 apparaît à cet égard comme singulier. Dans une perspective plus longue, les dépenses civiles de fonctionnement se situent à un niveau supérieur de 38,3% à celui de 1990, alors que les charges nettes du budget de l’État <sup>(1)</sup> ne sont supérieures en 1998 que de 29,6% à leur niveau de 1990.

Les *charges « civiles » de personnel* représentent 555 milliards de francs (+ 3%), soit 33,2% des charges nettes du budget général (32,5% en 1997) ou 83,8% du total des dépenses civiles de fonctionnement (84,4% en 1997). Il convient cependant de relativiser ce dernier pourcentage, les charges « civiles » de personnel incluant, en exécution les pensions militaires (45,9 milliards de francs) et, dès la loi de finances initiale, la contribution de la Défense aux 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 (%)		
	1995	1996	1997	1998	96/95	97/96	98/97
1. Rémunérations d’activité .....	284.801,4	293.964,9	299.877,5	306.708,2	+ 3,2	+ 2,0	+ 2,3
2. Pensions et allocations .....	158.052,4	164.919,7	170.757,7	177.684,7	+ 4,3	+ 3,5	+ 4,1
3. Charges sociales.....	62.150,2	65.181,3	67.990,7	70.641,4	+ 4,9	+ 4,3	+ 3,9
<b>Dépenses civiles de personnel.....</b>	<b>505.004,0</b>	<b>524.065,9</b>	<b>538.625,9</b>	<b>555.034,3</b>	<b>+ 3,8</b>	<b>+ 2,8</b>	<b>+ 3,0</b>

La mise en œuvre de l’accord salarial de février 1998 dans la fonction publique s’est traduite par une revalorisation du point d’indice (0,8% au 1<sup>er</sup> avril et 0,5% au 1<sup>er</sup> novembre 1998), qui explique une partie des augmentations constatées sur les trois postes de dépenses. En masse et en valeur moyenne sur 1998, cette revalorisation représente une augmentation des charges publiques de 1,14%. D’autres facteurs spécifiques à chaque poste de dépenses expliquent, par ailleurs, leurs évolutions

(1) Charges nettes du budget général et charges nettes des comptes spéciaux du Trésor (opérations définitives et temporaires).

différenciées. Ils sont explicités dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998 :

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

– pour les pensions, un effet démographique, qui se traduit par l'augmentation continue, depuis plusieurs années, du nombre de pensionnés (+ 3,5% pour les pensionnés de droit direct) ;

– pour les charges sociales, l'alourdissement de la charge de compensation vieillesse entre régimes de sécurité sociale et la mise en œuvre du congé de fin d'activité constituent les principaux facteurs relevés par la Cour des comptes.

Les dépenses de fonctionnement courant augmentent de 7,1% et s'établissent à 102,4 milliards de francs. Les dépenses de matériel et de fonctionnement des services rompent avec l'orientation baissière qui leur avait été imprimée depuis 1992. Le *Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1998* montre notamment que les dépenses de prestations externes se sont accrues d'un milliard de francs et que les frais de correspondance ont décreu (– 300 millions de francs) au profit des frais de télécommunication (+ 270 millions de francs).

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1995	1996	1997	1998	96/95	97/96	98/97
4. Matériel et fonctionnement .....	28.128,7	27.589,6	26.452,5	27.232,2	– 1,9	– 4,1	+ 2,9
5. Travaux d'entretien.....	2.161,8	2.211,0	1.657,6	1.610,9	+ 2,3	– 25,0	– 2,8
6. Subventions de fonctionnement .....	47.834,6	49.501,0	50.910,6	56.645,6	+ 3,5	+ 2,8	+ 11,3
7. Dépenses diverses .....	16.400,5	16.758,3	16.609,4	16.954,1	+ 2,2	– 0,9	+ 2,1
<b>Dépenses de fonctionnement courant ....</b>	<b>94.525,7</b>	<b>96.059,9</b>	<b>95.630,1</b>	<b>102.442,8</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>– 0,4</b>	<b>+ 7,1</b>

Diminuant de 47 millions de francs à 1,6 milliard de francs, soit – 2,8%, les « travaux d'entretien » (5<sup>ème</sup> partie du titre III) poursuivent leur érosion engagée en 1991 (à l'exception de 1996). Au demeurant, les deux postes principaux de dépenses (entretien immobilier et prestations externes) se sont stabilisés en 1998, l'essentiel de la baisse étant donc disséminé sur les autres catégories de dépenses, notamment les achats de matériels techniques.

Les subventions de fonctionnement progressent fortement (+ 11,3%) et passent de 50,9 milliards de francs en 1997 à 56,6 milliards de francs en 1998. Une partie de la hausse s'explique par le financement des emplois-jeunes de l'Éducation nationale, à hauteur de 3,9 milliards de francs (budget de l'Enseignement scolaire). Les dépenses de subvention du ministère de la Culture retrouvent un « *niveau plus habituel* », selon le rapport sur l'exécution des lois de finances en 1998.

**Les dépenses d'intervention du titre IV** représentent 480,9 milliards de francs en 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 1997 montrent un net ralentissement tendanciel, puisque le glissement annuel moyen sur cette dernière période revient à 2,2%. L'année 1998 voit ce ralentissement se transformer en diminution, puisque les dépenses s'établissent en retrait de 0,9% par rapport à leur niveau de 1997

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1995	1996	1997	1998	96/95	97/96	98/97
1. Interventions politiques et administratives .....	23.815,6	24.480,2	21.384,3	22.793,2	+ 2,8	- 12,6	+ 6,6
2. Action internationale.....	10.934,0	10.037,7	9.447,8	9.465,7	- 8,2	- 5,9	+ 0,2
3. Action éducative et culturelle .....	80.266,1	86.822,2	87.246,5	91.023,8	+ 8,2	+ 0,5	+ 4,3
4. et 5. Action économique .....	170.029,1	175.475,8	179.596,3	172.891,9	+ 3,2	+ 2,3	- 3,7
6. et 7. Action sociale.....	178.714,7	182.222,7	187.563,2	184.779,2	+ 2,0	+ 2,9	- 1,5
<b>Dépenses d'intervention .....</b>	<b>463.759,5</b>	<b>479.038,6</b>	<b>485.238,2</b>	<b>480.953,8</b>	<b>+ 3,3</b>	<b>+ 1,3</b>	<b>- 0,9</b>

Comme le relève depuis plusieurs années la Cour des comptes dans ses 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'État de certaines charges afférentes à l'enseignement privé, d'autre part, au financement de la formation professionnelle. Ces dernières relèvent plutôt de la politique de l'emploi, dont les dépenses sont majoritairement inscrites sur les parties 4 et 5 du titre IV. C'est pourquoi un panorama des interventions de l'État doit reposer de préférence sur un regroupement fonctionnel.

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

- Les dépenses d'intervention relatives à *l'emploi et à la formation professionnelle* figurent sur les budgets du Travail (101,2 milliards de francs, soit + 0,1%) et des Charges communes (49,1 milliards de francs, soit + 1,1%). La quasi stabilité, entre 1997 et 1998, des charges imputées sur le budget de l'Emploi est la résultante de plusieurs mouvements contraires :

- les dépenses de formation professionnelle sont stables (22,3 milliards de francs au lieu de 22,2 milliards de francs en 1997), sous l'effet de plusieurs évolutions fortement divergentes :

- ♦ les dépenses afférentes à l'apprentissage augmentent de 1,1 milliard de francs et s'établissent à 9,5 milliards de francs ;

- ♦ en revanche, les dépenses afférentes aux contrats de qualification reculent de près de 850 millions de francs, sous l'effet du mécanisme d'acomptes et d'apurements, qui induit un décalage avec l'évolution des éléments « physiques » que sont les entrées ou les « stocks » de bénéficiaires ;

- ♦ enfin, les dépenses de rémunération et d'investissement de la formation professionnelle à la charge de l'État apparaissent en recul de 200 millions de francs ;

- les actions de l'État en faveur de publics prioritaires sont en diminution (38,6 milliards de francs au lieu de 41,1 milliards de francs en 1997) : les dépenses en faveur des jeunes progressent de 2,6 milliards de francs sous l'effet du programme des emplois-jeunes ; la progression des dépenses au titre des contrats emplois consolidés (+ 400 millions de francs) compense la diminution des dépenses relatives aux contrats emploi-solidarité (– 400 millions de francs). En revanche, pour les contrats aidés du secteur marchand, les dépenses du contrat initiative-emploi régressent de 4 milliards de francs et s'établissent à 8,4 milliards de francs ; de même, les contrats de retour à l'emploi ne génèrent plus que 813 millions de francs de dépenses en 1998, après 2,2 milliards de francs en 1997. Les programmes en faveur des chômeurs de longue durée occasionnent 3,8 milliards de francs de dépenses, en légère progression par rapport aux 3,7 milliards de francs enregistrés sur l'exercice 1997 ;

– les dépenses de l'État pour la promotion de l'emploi et les adaptations économiques (56,3 milliards de francs) progressent de 4,4%. Il faut y voir, en premier lieu, l'effet de la montée en puissance de la loi du 11 juin 1996 sur la réduction de la durée du travail (loi « Robien »), pour l'application de laquelle les dépenses passent de 1,3 milliard de francs en 1997 à 3,6 milliards de francs. Les exonérations de charges sociales coûtent 600 millions de francs de plus en 1998, soit 50,4 milliards de francs au total, dont 480 millions de francs sont imputables à la ristourne dégressive. Il convient cependant de noter que l'exercice 1998 a enregistré un apurement de 4,7 milliards de francs au profit de l'ACOSS à ce titre. Avec 150 millions de francs en 1998, les actions de « promotion de l'emploi » n'atteignent plus qu'un niveau résiduel par rapport à 1995, où elles s'élevaient à 2,98 milliards de francs, du fait de l'arrêt du dispositif des primes ACCRE (aides aux chômeurs créateurs d'entreprise), dont l'efficacité pouvait être contestée. Les dépenses pour l'accompagnement des restructurations diminuent de 350 millions de francs (– 14,2%), suivant leur tendance de moyen terme ;

– les dépenses relatives à la participation de l'État au financement du retrait d'activité et des revenus de remplacement se stabilisent à 24 milliards de francs en 1998 : l'indemnisation du chômage (10,2 milliards de francs, au lieu de 8,1 milliards de francs en 1997) compense la diminution des dépenses afférentes aux dispositifs de retrait d'activité (préretraites ASFNE : – 1,4 milliard de francs ; préretraites progressives : – 180 millions de francs ; conventions sidérurgie – 370 millions de francs).

• *L'aide au logement* mobilise en 1998 près de 43 milliards de francs de dépenses budgétaires. Les aides à la personne sont imputées sur le budget du Logement (31,8 milliards de francs, – 1,8%) au titre de l'aide personnalisée au logement (14,6 milliards de francs, soit – 1,8%) et de l'allocation de logement sociale (17,2 milliards de francs, soit – 1,9%). Les aides à la pierre sont imputées sur le budget des Charges communes (9,6 milliards de francs) et résultent, à hauteur de 6,8 milliards de francs, du versement des primes d'épargne-logement, dépense identique à celle de 1997.

• *Les dépenses d'action sociale* concernent essentiellement deux dispositifs : le revenu minimum d'insertion (26,2 milliards de francs, + 7,5%) et l'allocation pour adulte handicapé (23,3 milliards de francs, + 4,5%). La Cour des comptes relève à cet égard le décalage manifeste entre l'augmentation du nombre des bénéficiaires entre 1987 et 1997 (de 495.000 personnes à 631.000, soit + 27,5%) et l'augmentation de la dépense sur la même période (de 12,9 milliards de francs à 23,3 milliards de francs en 1998, soit + 80,6%). Ce décalage résulte à la fois de l'augmentation du

montant de la prestation et de la création, en 1993, de l'« aide forfaitaire en faveur de la vie autonome à domicile des adultes handicapés », devenue en 1994 le « complément de l'AAH ». Enfin, la majoration « exceptionnelle » de l'allocation de rentrée scolaire a occasionné 5,75 milliards de francs de dépenses, financées par une ouverture dans le collectif de fin d'année et réglée en fin de période complémentaire, en janvier 1999. En juillet 1999, le Gouvernement a annoncé sa décision de pérenniser cette majoration et d'en transférer progressivement la charge à la Caisse nationale d'allocations familiales, dans le cadre d'une redéfinition des prestations prises en charge respectivement par la CNAF et par l'État.

- *Les dépenses relatives à l'enseignement privé* s'élèvent à 37,6 milliards de francs, au lieu de 36,5 milliards de francs en 1997, soit une augmentation de 3%. 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%), mais une légère reprise par rapport à 1997 (+ 2,6%). Cependant, la Cour des comptes relève « *la sous-estimation en loi de finances initiale des crédits affectés à l'enseignement privé* », qui se traduit par des majorations de crédits importantes en cours de gestion, notamment pour les cotisations et prestations sociales.

- *Les subventions aux entreprises publiques* atteignent 32,2 milliards de francs après 31,4 milliards de francs en 1997. La majeure partie concerne la participation de l'État aux dépenses de transports collectifs en Ile-de-France (5,6 milliards de francs), aux charges d'exploitation des transports régionaux de voyageurs (5,5 milliards de francs), aux charges d'infrastructure ferroviaire (11,9 milliards de francs) et au désendettement de la SNCF (4,4 milliards de francs), aux compensations pour tarifs sociaux (1,9 milliard de francs). La subvention à Charbonnages de France s'élève à 2,9 milliards de francs.

- *L'action internationale* a occasionné près de 9,4 milliards de francs de dépenses (9,5 milliards de francs en 1997), principalement concentrés sur les budgets des Affaires étrangères (6,7 milliards de francs) et de la Coopération (2,3 milliards de francs).

- Les interventions de l'État couvrent également de nombreux autres domaines, comme l'aide aux régimes spéciaux structurellement déficitaires (mines, SNCF, gens de mer, etc.) pour 19,9 milliards de francs (20,3 milliards de francs en 1997, la diminution étant imputable à l'ajustement observé sur la subvention au Fonds spécial de retraite des mineurs), les pensions des anciens combattants (20,6 milliards de francs) ou les interventions en faveur de l'agriculture (31 milliards de francs). D'autres

dépenses, réparties sur un grand nombre de chapitres, représentent une cinquantaine de milliards de francs.

*c) Les dépenses civiles en capital*

En 1998, **les dépenses civiles en capital s'inscrivent en recul** par rapport à leur niveau de 1997 : elles tombent à 97,4 milliards de francs au lieu de 99,5 milliards de francs, soit une diminution de 2,1% par rapport à 1997. Depuis le « point haut » observé en 1993 (109,8 milliards de francs), seul l'exercice 1996 a enregistré une augmentation des dépenses en capital et apparaît ainsi, sur moyenne période, comme singulier.

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

*(en millions de francs)*

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1995	1996	1997	1998	96/95	97/96	98/97
Titre V : Investissements exécutés par l'État .....	24.862,7	28.967,9	25.395,8	24.630,7	+ 16,5	- 12,3	- 3,0
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État.....	76.803,7	79.579,2	74.100,6	72.815,4	+ 3,6	- 6,9	- 1,7
Titre VII : Réparation des dommages de guerre.....	0,1	0,5	0,8	0,1	n.s.	n.s.	n.s.
<b>Dépenses civiles en capital.....</b>	<b>101.666,5</b>	<b>108.547,5</b>	<b>99.497,2</b>	<b>97.446,2</b>	<b>+ 6,8</b>	<b>- 8,3</b>	<b>- 2,1</b>

Le lien entre crédits initiaux, crédits ouverts et dépenses effectives est plus ténu pour les dépenses en capital que pour les dépenses ordinaires. En effet, les crédits initiaux pour les services civils s'inscrivent en augmentation de 0,4% par rapport à ceux de 1997 ; les crédits disponibles augmentent de 1,4%, du fait d'ouvertures importantes en loi de finances rectificative alors que les reports diminuent (31,3 milliards de francs en 1998 au lieu de 33,3 milliards de francs en 1997) ainsi que les crédits ouverts par voie de fonds de concours (13,3 milliards de francs au lieu de 18,9 milliards de francs en 1997). Les dépenses effectives diminuent, elles, de 2,1%, comme indiqué ci-avant.

**Les « investissements réalisés par l'État »** (titre V) sont la composante des dépenses civiles en capital la plus affectée en valeur relative, comme en 1997 : ils diminuent de 800 millions de francs, soit 3%. Par ailleurs, le taux de consommation des crédits recule par rapport à 1997 : 68,8% au lieu de 72,5%.

Les dépenses afférentes aux routes diminuent de 1,3 milliard de francs environ, l'essentiel étant dû aux dépenses d'investissement sur le réseau routier national, alors que les dépenses d'entretien sont stables. Les dépenses de dotation en capital imputées sur le budget des Charges

communes se sont élevées à 2,7 milliards de francs, soit 460 millions de francs de plus qu'en 1997 ; les crédits disponibles (reportés depuis l'exercice 1997) ont été intégralement consommés par la recapitalisation de la Société marseillaise de crédit, via le compte d'affectation spéciale n° 902-24. Les dépenses relatives aux « études et développement » en matière de transport aérien ont connu une progression importante, passant de 903,6 millions de francs en 1997 à 1.277,7 millions de francs en 1998, bien que la sous-consommation des crédits disponibles reste importante et que le montant des reports dépasse une année de dépenses. Le *rapport sur l'exécution des lois de finances* indique que cette sous-consommation s'explique, comme les années précédentes, par des retards dans le lancement ou l'exécution de programmes financés sur ce budget (nouveau moteur SNECMA, avion de 100 places, hélicoptères EC165, équipements de bord).

**Les « subventions d'investissement accordées par l'État »** (titre VI) représentent la plus forte baisse en valeur absolue : 1,3 milliard de francs, soit – 1,7% par rapport à 1997. Le taux de consommation des crédits revient de 82% à 79,6%.

Les dépenses relevant du budget de l'Intérieur progressent de 9,4% (14,9 milliards de francs), sous l'effet d'une maturation des programmes financés par le FEDER (4,6 milliards de francs, en hausse de 15,5%) et d'une progression soutenue de la dotation globale d'équipement pour les communes (+ 16%) et pour les départements (+ 9,5%). Les dépenses de reconversion et de restructuration industrielle passent de 1,7 milliard de francs à 2,4 milliards de francs. L'écart principal est dû aux dépenses pour « construction et amélioration de l'habitat », qui reviennent de 8,7 milliards de francs en 1997 à 6 milliards de francs en 1998.

#### *d) Les dépenses militaires*

**Les dépenses ordinaires des services militaires** s'établissent à 109,5 milliards de francs (+ 3,1%), dont 83,9 milliards de francs de dépenses de personnel (+ 6,3%) et 25,6 milliards de francs de dépenses de fonctionnement courant (– 6,1%). Cependant, le titre III du budget de la Défense ne couvre pas la totalité des dépenses relatives aux personnels militaires : notamment, les pensions sont exécutées à partir du budget des Charges communes, après un transfert de crédits en début de gestion. La dernière ligne du tableau ci-après retrace l'évolution d'un agrégat « dépenses pour personnels militaires » incluant les dépenses du titre III du budget de la Défense et les dépenses imputées sur le budget des Charges communes, à savoir :

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

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

### DEPENSES DE PERSONNEL DES SERVICES MILITAIRES

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1995	1996	1997	1998	96/95	97/96	98/97
1. Rémunérations d'activité .....	70.141,3	70.558,5	71.274,0	75.818,2	+ 0,6	+ 1,0	+ 6,4
2. Pensions et allocations (a).....	49.080,7	50.301,9	51.268,8	52.519,2	+ 2,5	+ 1,9	+ 2,4
3. Charges sociales.....	6.956,5	7.148,6	7.708,3	8.114,1	+ 2,8	+ 7,8	+ 5,3
<b>Dépenses de personnel</b>							
• <b>Budget de la Défense (1 + 3).....</b>	<b>77.097,8</b>	<b>77.707,0</b>	<b>78.982,3</b>	<b>83.932,3</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>+ 6,3</b>
• <b>Dépenses pour personnels militaires (1 + 2 + 3).....</b>	<b>126.178,5</b>	<b>128.009,0</b>	<b>130.251,1</b>	<b>136.451,4</b>	<b>+ 1,5</b>	<b>+ 1,8</b>	<b>+ 4,8</b>

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

L'évolution des dépenses de rémunération avait été contenue en 1996 et 1997, le glissement annuel moyen étant de 0,8% entre 1995 et 1997. Cependant, l'exercice 1998 voit un retour au rythme antérieur d'évolution de ce poste de dépenses, avec une augmentation de 6,4%. Cette progression s'explique en premier lieu par la volonté du ministère de la défense d'apurer certains reports de charges récurrents, mais aussi par le dynamisme intrinsèque des rémunérations, dont la dérive est estimée à 4,4% en 1998 par le *Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1998*.

Après avoir connu une accélération continue de 1990 à 1994 <sup>(1)</sup>, les dépenses pour charges sociales avaient subi un coup d'arrêt en 1995, une nouvelle augmentation de 2,8% en 1996, puis un « dérapage » de 7,8% en 1997, imputable principalement aux cotisations versées par l'État. Cette catégorie de dépenses s'est également révélée très dynamique en 1998 puisqu'elle progresse de 10,1%, alors que les prestations sociales versées par l'État reculent de 2% (vraisemblablement du fait de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales) et que les prestations et versements facultatifs diminuent de 6,8%.

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

Les dépenses de fonctionnement courant s'établissent à 25,6 milliards de francs et diminuent de 6,1% par rapport à 1997, après avoir diminué de 8,3% en 1997 par rapport à 1996. Elles sont principalement constituées des dépenses de « matériel et fonctionnement des armes et services », qui atteignent 22,8 milliards de francs (– 7%).

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1995	1996	1997	1998	96/95	97/96	98/97
4. Matériel et fonctionnement des armes et services.....	25.330,3	26.809,0	24.465,8	22.758,8	+ 5,8	– 8,7	– 7,0
5. Subventions de fonctionnement.....	943,4	1.028,5	1.001,6	1.204,0	+ 9,0	– 2,6	+ 20,2
6. Dépenses diverses.....	1.864,3	1.910,2	1.810,1	1.650,5	+ 2,5	– 5,2	– 8,8
<b>Dépenses de fonctionnement courant ....</b>	<b>28.138,0</b>	<b>29.747,7</b>	<b>27.277,5</b>	<b>25.613,3</b>	<b>+5,7</b>	<b>– 8,3</b>	<b>– 6,1</b>

Les dépenses de fonctionnement des services du ministère passent de 5,3 milliards de francs en 1997 à 5 milliards de francs en 1998 (– 5,4%), malgré un fonctionnement de la DGA légèrement plus coûteux en 1998, ses dépenses évoluant de 1,26 milliard de francs en 1997 à 1,35 milliard de francs en 1998. Les armes sont diversement affectées :

– les dépenses de l'Armée de l'air (2,5 milliards de francs) diminuent de 11,7%, notamment du fait de la réduction des prix des carburants reflétant la baisse des prix du pétrole, et de la non-reconduction en 1998 de dépenses exceptionnelles destinées à apurer en 1997 divers retards de paiement ;

– les dépenses de l'Armée de terre (5,2 milliards de francs) diminuent de 6,2%, du fait de la réduction des charges découlant des opérations extérieures et de la « réduction de la programmation du fonctionnement de l'Armée de terre », selon le *Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998* ;

– les dépenses de la Marine (1,7 milliard de francs) reculent de 3%, vraisemblablement du fait de la diminution du nombre de bâtiments en service.

– les dépenses de la Gendarmerie (3,5 milliards de francs) diminuent de 5,6%, ce qui pourrait être lié, notamment, à des difficultés à consommer les crédits ouverts en loi de finances rectificative ;

**Les dépenses militaires en capital** atteignent 68,9 milliards de francs, en diminution de 7,1 milliards de francs par rapport à 1997 (– 9,3%).

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

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1995	1996	1997	1998	96/95	97/96	98/97
<b>Titre V</b>							
1. Études, recherches et prototypes .....	17.876,5	21.025,3	19.746,4	16.085,2	+17,6	– 6,1	– 18,5
2. Investissements techniques et industriels.....	1.476,3	1.593,5	1.141,6	1.322,7	+ 7,9	– 28,4	+ 15,9
3. Fabrications.....	47.602,8	47.796,0	48.127,0	44.368,8	+ 0,4	+ 0,7	– 7,8
4. Infrastructure logistique, opérationnelle et de stationnement.....	6.951,7	6.798,6	6.046,3	6.001,0	– 2,2	– 11,1	– 0,7
<b>Sous-total Titre V .....</b>	<b>73.907,1</b>	<b>77.213,4</b>	<b>75.061,3</b>	<b>67.777,6</b>	<b>+ 4,5</b>	<b>– 2,8</b>	<b>– 9,7</b>
<b>Titre VI</b>							
1. Équipements culturel et social .....	158,0	158,6	256,6	405,5	+ 0,4	+ 61,8	+ 58,0
2. Équipements administratifs et divers ....	664,5	625,8	675,3	752,2	– 5,8	+ 7,9	+ 11,4
<b>Sous-total Titre VI .....</b>	<b>822,5</b>	<b>784,4</b>	<b>932,0</b>	<b>1.157,7</b>	<b>– 4,6</b>	<b>+ 18,8</b>	<b>+ 24,2</b>
<b>Dépenses militaires en capital .....</b>	<b>74.729,6</b>	<b>77.997,9</b>	<b>75.993,3</b>	<b>68.935,3</b>	<b>+ 4,4</b>	<b>– 2,6</b>	<b>– 9,3</b>

Les crédits initiaux marquent une forte « encoche » par rapport à 1997 (81 milliards de francs au lieu de 88,7 milliards de francs). La réduction des crédits résultant des mouvements en cours d'exercice (loi de finances rectificative, annulations, fonds de concours, etc.) est également légèrement plus forte (6,6 milliards de francs au lieu de 5,9 milliards de francs en 1997), conduisant à un montant des crédits disponibles inférieur de 8,4 milliards de francs (74,4 milliards de francs au lieu de 82,8 milliards de francs en 1997, soit – 10,1%). Les dépenses diminuant pour leur part de 9,3%, le taux de consommation des crédits s'inscrit en légère amélioration et revient de 91,8% à 92,6%.

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

**Les dépenses des budgets annexes** s'élèvent à 104,7 milliards de francs en 1998, au lieu de 101,3 milliards de francs en 1996 (+ 3,4%).

**DEPENSES DES BUDGETS ANNEXES**

(en millions de francs)

	Dépenses nettes				Évolution (%)		
	1995	1996	1997	1998	96/95	97/96	98/97
Aviation civile .....	7.624,6	7.930,0	7.857,0	8.661,2	+ 4,0	- 0,9	+ 10,2
Journaux officiels.....	873,2	921,5	1.017,9	1.100,9	+ 5,5	+ 10,5	+ 8,2
Légion d'Honneur.....	122,1	132,2	122,3	128,1	+ 8,2	- 7,4	+ 4,7
Monnaies et médailles.....	652,0	664,0	805,5	957,9	+ 1,8	+ 21,3	+ 18,9
Ordre de la Libération.....	4,3	4,6	4,2	4,1	+ 7,2	- 7,6	- 3,2
Prestations sociales agricoles .....	91.214,6	90.814,4	91.488,6	93.882,8	- 0,4	+ 0,7	+ 2,6
<b>Total Budgets annexes .....</b>	<b>100.490,8</b>	<b>100.466,7</b>	<b>101.295,6</b>	<b>104.735,0</b>	<b>0,0</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>+ 3,4</b>

Près de 95% des dépenses du budget annexe des prestations sociales agricoles résultent du versement des prestations à leurs bénéficiaires. Elles représentent 87,5 milliards de francs en 1998, au lieu de 86,7 milliards de francs en 1997 (+ 0,9%), et sont principalement dues au titre :

– des prestations vieillesse versées aux non-salariés du régime agricole : 48,7 milliards de francs en 1998, au lieu de 47,8 milliards de francs en 1997 (+ 1,7%) ;

– des prestations maladie, maternité et soin aux invalides versées aux exploitants agricoles et aux membres non salariés de leur famille : 33,3 milliards de francs en 1998, au lieu de 33,2 milliards de francs en 1997 (+ 0,3%).

L'exécution du budget annexe s'achève avec la réalisation d'un déficit de 38 millions de francs, nettement inférieur à celui de 1997 (524 millions de francs), alors que l'exercice 1996 s'était soldé par un excédent de 512 millions de francs. L'équilibre des comptes a été réalisé par une diminution du fonds de roulement.

Le budget annexe de l'Aviation civile a été, pour la quatrième année, présenté en produits et en charges selon le principe des « droits constatés ». Les produits nets constatés ont atteint 7,6 milliards de francs, soit 102,3% des prévisions de recettes. Les charges d'exploitation ont progressé de 8,7% à 7,5 milliards de francs, essentiellement du fait de l'augmentation des dépenses de personnel (+ 6,8%), des « autres charges » (+ 20%), de la dotation aux amortissements (+ 15%) et de la constitution en 1998 d'une provision de 223 millions de francs. L'analyse des opérations en capital révèle une augmentation du recours à l'emprunt (1.042 millions de

francs en 1998, au lieu de 984 millions de francs en 1997), sur la pertinence de laquelle on peut s'interroger, puisque les opérations du budget annexe se traduisent, *in fine*, par un excédent de 175 millions de francs, comparable à celui de 1997 (189 millions de francs).

Prévues à 61 milliards de francs en loi de finances initiale, **les dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale** s'établissent à 83,6 milliards de francs dont 83,4 milliards de francs pour les comptes dont les opérations se poursuivent en 1999 et 240 millions de francs pour le compte clos à la fin de l'exercice 1998 (compte n° 902-12 Fonds de soutien aux hydrocarbures).

La majeure partie de ces dépenses est imputable, en 1998 comme en 1997, aux mouvements effectués sur le compte n° 902-24, qui, depuis la loi de finances initiale pour 1997, retrace seul les opérations de cession de titres appartenant à l'État. En effectuant une consolidation, pour les années antérieures, entre les comptes n° 902-24, 902-27 et 904-09, il apparaît que les dépenses financées grâce au produit de ces cessions s'élèvent à 53.548,3 millions de francs en 1998 au lieu 60.957,9 millions de francs en 1997, de 18.922,6 millions de francs en 1996 et 24.702,5 millions de francs en 1995.

Les recettes encaissées sur le compte n° 902-24 en 1998 proviennent essentiellement de l'ouverture du capital de France Télécom (36.779 millions de francs), de la cession d'une participation minoritaire dans le capital de CNP Assurances (7.645 millions de francs), de la cession d'actions Péchiney (2.375 millions de francs), des paiements différés des salariés des entreprises privatisées au cours des exercices précédents (1.393 millions de francs) et du versement de 2.701 millions de francs effectué à partir du budget des Charges communes.

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

– les frais de cession représentent, en 1998, près de 1.451 millions de francs, soit 2,7% des ressources tirées des cessions réalisées (3,3% en 1997) ;

– les dotations en faveur des entreprises publiques ont atteint 44.590,4 millions de francs. Le secteur financier public a absorbé une part importante des versements : EPFR (12,5 milliards de francs), Société marseillaise de crédit (2,9 milliards de francs), EPRD (1,4 milliard de francs) et SOFARIS (500 millions de francs). La dotation de deux fonds

créés auprès de la Caisse des dépôts et consignations apparaît très contestable et il conviendrait que le Gouvernement évite ce genre d'interprétation très extensive de la notion d'apport d'actionnaire pour s'en tenir à une conception plus respectueuse des règles posées par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Les autres dotations ont été dirigées vers le secteur industriel public : recapitalisation de GIAT-Industries (5,7 milliards de francs), Réseau ferré de France (15 milliards de francs) et Charbonnages de France (3,5 milliards de francs) ;

– les achats de titres ont porté principalement sur les titres de la Société centrale du GAN (4,4 milliards de francs) et sur un acompte pour rachat de titres Dassault Aviation (3 milliards de francs).

**Les dépenses à caractère temporaire des comptes spéciaux dotés de crédits** ont atteint 397 milliards de francs en 1998, au lieu de 402,4 milliards de francs en 1997 (– 1,3%). Les dépenses des comptes de prêts reviennent de 6,1 milliards de francs en 1997 à 4,4 milliards de francs en 1998, notamment en raison de retard dans les négociations en Club de Paris pour certains pays débiteurs.

Les dépenses des comptes d'avance reviennent de 396,3 milliards de francs en 1997 à 392,6 milliards de francs en 1998. La charge nette de ces comptes, évaluée à – 2,7 milliards de francs en prévision <sup>(1)</sup>, s'est traduite en exécution par un excédent de 574 millions de francs. Le recul des dépenses est imputable au compte n° 903-58, qui retrace les « avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » : 14,5 milliards de francs au lieu de 41,6 milliards de francs en 1997. Il convient de remarquer, notamment, que le Fonds de soutien des rentes a reçu 23,3 milliards de francs d'avances en 1998 au lieu de 35 milliards de francs en 1997. En revanche, le compte n° 903-54, qui retrace les « avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » a vu ses dépenses progresser de 4,1% et s'établir à 354,7 milliards de francs au lieu de 340,6 milliards de francs, en 1997.

**Les dépenses des comptes spéciaux dotés de découverts** ont atteint 46,1 milliards de francs en 1998, au lieu de 51 milliards de francs en 1997, en raison de la forte diminution des opérations effectuées sur les comptes de commerce (38,8 milliards de francs au lieu de 42,3 milliards de francs en 1997). Celle-ci a été aggravée par la diminution des dépenses imputées sur les comptes d'opérations monétaires : 7,3 milliards de francs

---

(1) La loi de finances initiale pour 1998 prévoyait donc un excédent sur l'ensemble des comptes d'avance.

au lieu de 8,6 milliards de francs en 1997. La charge nette de l'ensemble de ces opérations s'établit à - 1.259,5 millions de francs pour les comptes de commerce, + 6,6 millions de francs pour les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et - 3.875,3 millions de francs pour les comptes d'opérations monétaires. En particulier, le solde pour 1998 du compte d'opérations monétaires n° 906-05, qui retrace les opérations effectuées avec le Fonds monétaire international, est en excédent de 4,4 milliards de francs.

## **II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES**

L'examen de la 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 le cadre de la réflexion qu'il mène en vue de réformer l'ordonnance du 2 janvier 1959, votre Rapporteur général envisage d'associer le Parlement à la mise en œuvre de ces procédures, dont l'usage peut être légitime selon les circonstances, et de renforcer ainsi la portée des autorisations budgétaires délivrées par les Assemblées parlementaires.

**CREDITS, DEPENSES ET AJUSTEMENTS DEMANDES POUR 1998**

*(en millions de francs)*

Désignation	Budget général (montants bruts)	Pour mémoire : budget général (montants nets)	Budgets annexes	Comptes spéciaux du Trésor			Ensemble
				d'affectation spéciale	d'avances	de prêts	
<b>I.- CRÉDITS</b>							
A.- Crédits votés							
Loi de finances initiale .....	1.879	1.600	103.641	61.073	370.102,00	6.081,00	2.420
Loi de finances rectificative.....	60.574	33.106	15,13	15.008	860,00	1.330,00	77.788
<b>Total des crédits votés .....</b>	<b>1.940</b>	<b>1.633</b>	<b>103.656</b>	<b>76.082</b>	<b>370.962,00</b>	<b>7.411,00</b>	<b>2.498</b>
B.- Modifications							
1) du montant des crédits							
Reports de l'exercice précédent....	54.515	54.515	942,93	6.718	0,00	2.140,70	64.318
Décrets d'avance .....	6.036	6.036	0,00	0,00	0,00	0,00	6.036
Arrêtés d'annulation .....	- 21.148	- 21.148	0,00	- 46,70	0,00	0,00	- 21.194
Fonds de concours rattachés .....	69.176	69.176	0,00	0,00	0,00	0,00	69.176
Augmentations de crédits dérogés par des ressources nouvelles.....	0,00	0,00	162,16	832,12	0,00	0,00	994,28
<b>Soldes .....</b>	<b>108.581</b>	<b>108.581</b>	<b>1.105</b>	<b>7.504</b>	<b>0,00</b>	<b>2.140,70</b>	<b>119.331</b>
2) de la répartition des crédits							
Virements ouvertures.....	2.756	2.756	33,00	0,00	0,00	0,00	2.789
Virements annulations .....	- 2.756	- 2.756	- 33,00	0,00	0,00	0,00	- 2.789
Transferts ouvertures .....	180.807	180.807	0,00	18,01	0,00	0,00	180.825
Transferts annulations .....	- 180.807	- 180.807	0,00	- 18,01	0,00	0,00	- 180.825
Répartitions ouvertures.....	10.927	10.927	0,00	0,00	0,00	0,00	10.927
Répartitions annulations .....	- 10.927	- 10.927	0,00	0,00	0,00	0,00	- 10.927
<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>2.048</b>	<b>1.742</b>	<b>104.762</b>	<b>83.586</b>	<b>370.962,00</b>	<b>9.551,70</b>	<b>2.617</b>
<b>II.- DÉPENSES</b>							
A.- Dépenses constatées .....	2.003	1.674	107.475	83.672	392.593,50	4.339,40	2.592
B.- Rétablissements de crédits.....	- 12.699	- 12.699	- 2.740	0,00	0,00	0,00	- 15.440
<b>Dépenses nettes .....</b>	<b>1.991</b>	<b>1.661</b>	<b>104.735</b>	<b>83.672</b>	<b>392.593,50</b>	<b>4.339,40</b>	<b>2.576</b>
<b>III.- AJUSTEMENTS</b>							
A.- Reports à l'exercice suivant .....	- 63.518	- 63.518	- 1.150	- 10.184	0,00	- 5.152,00	- 80.004
B.- Régularisations							
Crédits complémentaires demandés.	15.296	4.737	1.851	10.590	23.306,70	0,00	51.044
Crédits inutilisés à annuler.....	- 9.462	- 9.460	- 722,39	- 319,67	- 1.675,10	0,30	- 12.185
<b>Soldes (I + III = II) .....</b>	<b>1.991</b>	<b>1.661</b>	<b>104.735</b>	<b>83.672</b>	<b>392.593,50</b>	<b>4.399,40</b>	<b>2.576</b>

En premier lieu, le pouvoir exécutif dispose d'outils réglementaires qui lui permettent de modifier, au cours de l'exercice budgétaire, le montant des crédits ouverts par la loi de finances initiales. Il s'agit des arrêtés de report de l'exercice précédent, des décrets d'avance, des arrêtés d'annulation, des ouvertures de crédits rattachés par fonds de concours et des rétablissements de crédits.

En 1998, l'ensemble de ces opérations a porté sur 177 milliards de francs. Ce montant correspond à 7,32% des crédits votés initiaux, contre 8,86% en 1997. Le volume des déplacements de crédits par voie réglementaire a donc été moins important en 1998.

Le Gouvernement n'est pas tenu de se concerter avec les Assemblées parlementaires au sujet de ces modifications, ni même de les informer officiellement des mesures qu'il prend. Le ministre de l'économie des finances et de l'industrie, ainsi que le secrétaire d'Etat au budget ont néanmoins informé votre Rapporteur général des décisions concernant les deux décrets d'avance pris en 1998, le 16 janvier pour 1 milliard de francs et le 21 août pour 5,036 milliards de francs. Deux lettres, datées des jours des deux décrets, ont ainsi été adressées à votre Rapporteur général, afin d'en présenter le contenu. Les deux décrets ont respectivement été publiés au journal officiel les 17 janvier et 22 août.

Ces deux décrets d'avance étaient accompagnés d'arrêtés d'annulation afin de garantir l'équilibre financier requis par l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Avec l'arrêté d'annulation du 18 novembre, associé à la loi de finances rectificative pour 1998, ils constituent l'essentiel des annulations de crédits auxquelles le Gouvernement a procédé au cours de l'exercice 1998.

En second lieu, le Gouvernement peut modifier, en cours d'exercice, par des transferts, des virements ou des répartitions de crédits, certaines imputations budgétaires que la loi de finances initiale a fixées. Ces opérations doivent être réalisées dans le cadre juridique défini par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

En 1998, ces opérations ont concerné 194,5 milliards de francs, contre 191 milliards de francs en 1997. Si ce chiffre correspond à une relative stabilisation en volume, relativement aux crédits ouverts, il est à un niveau élevé par rapport aux exercices qui ont précédé 1997, au cours desquels les modifications d'imputation des crédits initiaux se situaient autour de 160 milliards de francs.

Comme chaque année depuis 1977, une grande partie de ces opérations (145,5 milliards de francs, soit 74,8% des modifications d'imputations) concerne des transferts de crédits de pensions, de chaque ministère vers le budget des charges communes. Ces crédits sont initialement imputés dans les différents fascicules ministériels, afin d'informer le Parlement, de façon précise, de la charge des pensions relevant de chaque ministère.

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. Cette gestion a permis aussi de répondre à l'urgence sociale, comme l'illustre le décret d'avance du 16 janvier 1998 qui a permis de financer les fonds d'urgence aux chômeurs les plus en difficulté.

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

### 1.- Caractéristiques générales

La loi de finances initiale pour 1998 a ouvert des montants de crédits de 1.879,4 milliards de francs au budget général, de 103,6 milliards de francs aux budgets annexes et de 437,3 milliards de francs pour les comptes spéciaux de trésor. Les crédits initialement ouverts s'élevaient donc, au total, à 2.420 milliards de francs.

La loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 a majoré ces dotations de 60,6 milliards de francs pour le budget général, la majoration atteignant 77,8 milliards de francs pour l'ensemble du budget, y compris les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. Cette majoration représente 3,21% des crédits initiaux. Ce ratio est supérieur à ceux de toutes celles des années précédentes depuis 1984 qui, comme 1998, n'ont connu qu'un seul collectif en fin d'année. Ceci est dû à la forte majoration, d'un montant de 27,5 milliards de francs, des crédits votés pour remboursements et dégrèvements d'impôts qui figure dans le collectif du 30 décembre 1998. La loi de règlement majore encore ces crédits de 10,2 milliards de francs. Au total, les crédits pour remboursements et dégrèvements d'impôts auront été majorés de 37,7 milliards de francs, soit 13,5% des crédits initiaux concernés. Le montant brut des crédits votés pour 1998 s'élève donc à 2.498,4 milliards de francs.

Le solde des crédits ouverts et annulés par voie réglementaire, y compris les rétablissements de crédits, s'élève à 5,57% des crédits initiaux. Ce chiffre est comparable à ceux constatés pour celles des années antérieures qui ont été marquées par l'absence de collectif de printemps.

**BUDGET DE L'ÉTAT :  
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
1981	+ 77,27 <sup>(c)</sup>	8,51	+ 68,92	7,59	7,00	+ 146,19	16,10
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

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

(b) Y compris les rétablissements de crédits (15,44 milliards de francs en 1998) 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 et hors rétablissements de crédits, on peut juger que l'effort de maîtrise des dépenses publiques s'est poursuivi, sans être aussi appuyé qu'en 1997, année de la « qualification » à l'euro.

Si le total des crédits votés a augmenté de 2,14% de 1997 à 1998 contre 0,8% de 1996 à 1997 et si le total des crédits disponibles a été majoré de 2,2% de 1997 à 1998 contre 0,1% de 1996 à 1997, les dépenses nettes n'ont été majorées que de 1,14%, contre 0,8% l'année précédente. Les priorités de la majorité, qui tendent à favoriser l'emploi, la croissance et la justice sociale, ont donc pu être financées, sans remettre en cause les grands équilibres budgétaires.

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

*(en millions de francs)*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Ecart 1998/1997 (en %)
<b>Crédits votés :</b>							
Loi de finances initiale.....	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	+ 1,2
Loi(s) de finances rectificative(s).....	96.8	44.5	78.6	27.8	16.7	33.1	+ 49
<b>Total des crédits votés (A) ....</b>	<b>1.4</b>	<b>1.4</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>+ 2,2</b>
<b>Modifications réglementaires du montant des crédits (solde) :</b>							
Hors rétablissements de crédits (B) .....	81.1	113.7	80.6	115.3	105.2	108.5	+ 3,2
Avec rétablissements de crédits .....	97.6	127.7	95.7	129.1	119.1	121.2	+ 1,8
<i>Majoration totale des crédits par voie réglementaire (B/A en %) .....</i>	<i>+ 5,5</i>	<i>+ 7,6</i>	<i>+ 5,1</i>	<i>+ 7,3</i>	<i>+ 6,6</i>	<i>+ 6,6</i>	<i>-</i>
<b>Total des crédits disponibles (A + B) .....</b>	<b>1547.910</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>+ 2,2</b>
<b>Dépenses nettes .....</b>	<b>1.502.845</b>	<b>1.552.549</b>	<b>1.596.536</b>	<b>1.641.801</b>	<b>1.655.436</b>	<b>1.674.253</b>	<b>+ 1,1</b>

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

– les **arrêtés de report** de l'exercice 1997 (article 17 de l'ordonnance) ont ouvert 64,319 milliards de francs (dont 54,516 milliards de francs de crédits nets au budget général). Ce chiffre est comparable à ceux des deux années précédentes (67,8 milliards de francs de 1995 sur 1996 et 69,8 milliards de 1996 sur 1997), tout en se rapprochant de la moyenne observée sur les dix dernières années, qui se situe à un niveau plus faible. Comme en 1997, les reports du titre V (investissements réalisés par l'Etat) ont été très élevés pour les services civils et très faibles pour les services militaires. La Cour des comptes observe une accélération globale dans l'échelonnement des arrêtés de report (les derniers arrêtés datent du 28 juillet en 1998 au lieu du 4 septembre en 1997), même si jusqu'à la fin du mois de juin, la somme des crédits reportés restait plus faible qu'en 1997. Comme l'année précédente, les reports les plus élevés sont constatés aux budgets de l'Intérieur, de l'Emploi, de la Défense et des Charges communes.

– Les **décrets d’avance** n° 98-34 du 16 janvier 1998 et n° 98-734 du 21 août 1998 ont ouvert des crédits à hauteur de 6.037 millions de francs. Ce montant est moitié moins important que celui des deux décrets d’avance de l’année 1997. Le premier a financé le plan d’urgence pour les chômeurs les plus en difficulté, mis en œuvre au début de l’année 1998. Il a donc permis, comme en 1997, de mettre en œuvre les priorités du Gouvernement, par des dispositions qui n’avaient pas été prévues en loi de finances initiale. Le second a abondé les crédits de quatorze budgets. Son objet principal fut d’abonder les crédits de rémunération de certains personnels payés sur le budget de la défense, en contrepartie de l’annulation par arrêté d’une somme équivalente sur les crédits d’investissement du même ministère.

– Les **arrêtés d’annulation** (article 13 de l’ordonnance) ont porté en 1998 sur 21.194 millions de francs, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une baisse de 42,4% par rapport aux annulations du même type opérées en 1997. Les annulations de crédits ont porté en 1998 sur 0,87% des crédits ouverts initialement, contre 1,57% en 1997. Les annulations de crédits sont, dans leur quasi-totalité, associées, soit aux deux décrets d’avance pris durant l’exercice, soit à la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998. Les budgets de l’Emploi et de la Défense représentent 71,3% de l’ensemble des annulations opérées durant l’exercice 1998.

– Les **rattachements de fonds de concours** et assimilés ont connu en 1998 une grande stabilité par rapport à l’année précédente. Ils s’élèvent à 69.176 millions de francs, soit 649 millions de francs de plus qu’en 1997. Ils représentent 2,86% des crédits initiaux bruts. Il faut noter que 1998 a été la dernière année d’existence de la procédure dite des crédits d’articles, qui assimilait, notamment au sein du budget des Services financiers, certaines recettes fiscales à des fonds de concours, en contradiction avec la lettre de l’ordonnance du 2 janvier 1959. Le Gouvernement a, en 1998, puis de façon complète en 1999, réintégré dans le budget général, en recettes et en dépenses, ces crédits d’articles.

– Les **majorations de crédits** des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes **gagées par des suppléments de ressources** (articles 25 et 21) se sont élevées à 994 millions de francs, soit un montant beaucoup plus faible qu’en 1997, mais similaire à ceux des exercices 1995 et 1996.

Enfin, les **rétablissements de crédits**, régis, comme les fonds de concours, par l’article 19 de l’ordonnance organique du 2 janvier 1959, s’élèvent en 1998 à 15,4 milliards de francs, soit un montant légèrement inférieur à ceux constatés depuis 1992, qui oscillaient entre 16,3 et

18 milliards de francs. Ces mouvements de crédits correspondent à l'annulation de dépenses qui ont été engagées sans pertinence. Il est donc légitime de les intégrer dans le montant global des crédits mis à la disposition des ordonnateurs.

Le total net des crédits ouverts en 1998 a atteint 2.617,9 milliards de francs (+3,53%). Après prise en compte des rétablissements de crédits, le total des crédits utilisables au budget de l'Etat en 1998 s'est élevé à 2.633,35 milliards de francs, contre 2.544,97 milliards de francs en 1997. L'augmentation des crédits disponibles entre 1998 et 1997 (+3,47%), dépasse donc celle des crédits initiaux (+3,07%). Cette différence résulte, pour l'essentiel, de la sous-estimation en loi de finances initiale des remboursements et dégrèvements d'impôts. Leur prise en compte dès la loi de finances initiale pour 1998, au niveau atteint dans la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998, aurait majoré les crédits initiaux de 4,32% entre les lois de finances initiales pour 1998 et 1997. Dès lors, cette augmentation aurait été supérieure à celle des crédits disponibles.

Le tableau ci-après retrace, pour chaque exercice, le cheminement des crédits votés jusqu'aux dotations mises à la disposition des ordonnateurs. La ligne B totalise 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)*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Evolution 1998/1997 (en %)
<b>Crédits votés :</b>									
Loi de finances initiale .....	1.825	1.912	2.013	2.106	2.174	2.288	2.346,28	2.420,62	+ 3,17
Loi(s) de finances rectificative(s) ..	33,62	56,76	141,26	46,32	126,95	47,86	64,44	77,78	+ 20,70
<b>A.- Total des crédits votés .....</b>	<b>1.859</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>+ 3,64</b>
<b>Modifications apportées au montant des crédits votés :</b>									
Reports de la gestion précédente ..	60,44	56,39	53,22	61,07	54,68	67,75	69,80	64,32	- 7,85
Décrets d'avances .....	1,50	14,78	5,00	7,24	0,60	17,73	12,84	6,04	- 52,26
Arrêtés d'annulations .....	- 19,16	- 23,5	- 65,46	- 29,21	- 54,11	- 46,00	- 36,77	- 21,19	- 42,37
Fonds de concours rattachés .....	57,14	59,85	64,07	63,38	65,27	73,31	68,53	69,18	+ 0,95
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles .....	0,39	1,01	5,47	7,06	0,88 <sup>(b)</sup>	1,08	3,49	0,99	- 71,63
<b>Solde .....</b>	<b>100,32</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>+ 1,22</b>
Rétablissement de crédits .....	19,24	17,97	17,87	16,75	17,30	16,96	16,35	15,44	- 5,57
<b>B.- Majoration totale du montant des crédits votés .....</b>	<b>119,56</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>+ 0,39</b>
<b>C.- Total des crédits disponibles <sup>(a)</sup></b>	<b>1.978</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>+ 3,47</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 amortissements 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'ÉTAT : MASSES DÉPLACÉES PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE <sup>(a)</sup>**  
(en % des crédits initiaux bruts)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>A.- Majorations brutes des crédits :</b>											
Reports de la gestion précédente .....	3,09	2,9	3,28	3,31	2,95	2,64	2,89	2,51	2,96	2,97	2,66
Décrets d'avances .....	0,28	0,4	0,2	0,0	0,77	0,24	0,34	0,03	0,77	0,55	0,25
Fonds de concours rattachés .....	2,45	2,4	2,52	3,13	3,13	3,25	3,0	3,0	3,20	2,92	2,86
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles .....	0,05	0,18	0,15	0,0	0,05	0,27	0,33	0,04 <sup>(b)</sup>	0,05	0,15	0,04
Rétablissements de crédits .....	0,82	0,88	1,23	1,05	0,94	0,88	0,79	0,80	0,74	0,70	0,64
<b>Total</b> .....	<b>6,69</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>B.- Annulations de crédits</b> .....	<b>0,52</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>C.- Variation totale du montant des crédits en cours d'année (A + B)</b> .....	<b>7,21</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>

(a) Y compris rétablissements de crédits.

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

Il apparaît que toutes les modalités de déplacement des crédits marquent une baisse par rapport à l'exercice 1997. Les reports de la gestion précédente atteignent le niveau de 1993. Le montant des décrets d'avance est équivalent à ceux atteints en 1995 et 1993, années où les crédits avaient pu être modifiés par une loi de finances rectificative en cours d'exercice. Les rattachements par fonds de concours sont les plus faibles depuis 1991. Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles retrouvent leur faible niveau de 1995 et 1996. Les rétablissements de crédits sont les plus faibles depuis dix ans. Enfin, les annulations de crédits ont concerné la part des crédits initiaux la plus faible depuis 1990. Au total, la masse des crédits déplacés par voie réglementaire représente 7,35% des crédits initiaux, soit un niveau comparable aux années 1988 et 1989.

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

Le montant des crédits reportés de l'exercice 1997 à l'exercice 1998 s'est élevé à 64,3 milliards de francs. Ce montant est en baisse de 7,86% comparé aux reports de l'exercice 1996 à l'exercice 1997 (69,8 milliards de francs).

Les reports programmés de l'exercice 1998 vers l'exercice 1999 s'élèvent, pour leur part, à 80 milliards de francs, soit le chiffre de loin le plus élevé depuis dix ans. Les reports à l'exercice 1999 représentent 3,65% des crédits disponibles votés pour 1998, hors remboursements et

dégrèvements d'impôts. Ils représentent ainsi une part non négligeable des autorisations parlementaires.

La balance des reports de crédits retrouve ainsi le signe négatif qui la caractérisait en 1995 et 1996, atteignant cependant un niveau plus élevé. La valeur absolue de la balance des reports pour 1998 (15,6 milliards de francs) est sans équivalent depuis dix ans. La balance des reports de crédits en 1998 représente ainsi 0,72% des crédits autorisés par le Parlement, hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

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

(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A.- Reports de la gestion précédente.....	52.552	51.241	62.387	60.442	56.390	53.229	61.074	54.682	67.755	69.802	64.319
B.- Reports à la gestion suivante.....	51.241	62.387	60.442	56.390	53.230	61.074	54.681	67.755	69.802	64.319	80.004
<b>C.- Balance des reports (A - B).....</b>	<b>+ 1.311</b>	<b>- 11.146</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>

– Ce solde résulte, pour une bonne part, des reports des crédits du budget général. 54,5 milliards de francs avaient été reportés de l'exercice 1997 vers l'exercice 1998, et 63,5 milliards de francs l'ont été de 1998 vers 1999. Le solde est donc négatif pour un montant de 9 milliards de francs, ce qui représente 0,55% des crédits nets votés.

La balance des dépenses ordinaires civiles est fortement déficitaire, de 6,2 milliards de francs, alors qu'elle était positive de 2,2 milliards de francs en 1997. La balance des reports sur les dépenses ordinaires militaires est, elle aussi, déficitaire de 184 millions de francs, alors qu'elle était, elle aussi, positive, de 145 millions de francs, en 1997.

La balance des dépenses en capital est négative de 2,5 milliards de francs alors qu'elle était positive de près de 2 milliards de francs en 1997. La balance des dépenses militaires en capital est positive de 1,3 milliard de francs, alors que celle des dépenses civiles en capital est négative pour 3,8 milliards de francs.

– Aux comptes spéciaux du Trésor, les crédits reportés sur l'exercice 1999 s'élèvent à 15,3 milliards de francs. Les crédits de l'exercice 1997 reportés sur l'exercice 1998 s'étant élevés à 8,8 milliards de francs, la balance est également négative, pour un montant de 6,5 milliards de francs.

Quatre comptes spéciaux du Trésor sont, en grande partie, à l'origine du montant important des reports sur l'exercice 1999, et donc de la balance positive observée. Pour le compte de prêt n° 903-17 « Prêts du Trésor à des états étrangers pour la consolidation de prêts envers la France », 267 millions de francs ont été reportés de l'exercice 1997 à l'exercice 1998, contre 3.436 millions de francs de cet exercice à l'exercice 1999. Ce compte retrace les opérations de prêts de la France à des pays ayant obtenu un rééchelonnement de leur dette dans le cadre du « club de Paris ». Les prévisions de dépense sont basées sur l'anticipation d'accords bilatéraux entre la France et certains pays, au regard d'accords multilatéraux préalables entre ces pays et le club de Paris. Or, il semble que les accords bilatéraux soient signés dans des délais plus longs que ceux prévus au départ des négociations, et que certains accords multilatéraux ne soient finalement pas mis en œuvre. Le montant du report sur l'exercice 1999 traduit l'inadéquation entre les perspectives d'accords et leur élaboration concrète.

Les deux comptes d'affectation spéciale n° 902-22 « Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France » et n° 902-26 « Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables », dont le ministère de l'équipement, des transports et du logement a la charge, présentent des balances de reports positives respectivement, de 331 millions de francs et 1.064 millions de francs. Tous les crédits de paiement afférents aux investissements financés par ces comptes sont comptabilisés dès que l'autorisation de programme est approuvée. Les crédits de paiement non consommés la première année sont donc reportés. De plus, une partie des investissements programmés fait l'objet de négociations entre l'autorité déconcentrée de l'Etat et les collectivités locales. Cela tend à allonger le délai entre l'inscription des crédits et leur consommation. Il faut noter que le compte d'affectation spéciale n° 902-22 a été supprimé en loi de finances initiales pour 2000. Les crédits correspondants seront donc réintégré au budget général.

Le compte d'affectation spéciale n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances française sur la Russie » reçoit des abondements de la Fédération de Russie échelonnés sur plusieurs années, avant que les créanciers français d'emprunts russes soient dédommagés, de façon globale, en une fois selon les modalités prévues par la loi de finances rectificative pour 1999. Cette accumulation de crédits avant consommation explique le report de 1,2 milliard de francs de l'exercice 1998 à l'exercice 1999 sur ce compte. La balance des reports est du même montant car le compte 902-31 a été créé en 1998.

– La balance des reports de crédits pour les budgets annexes est positive à hauteur de 207 millions de francs, le montant des reports sur 1999 s'établissant à 1,15 milliard de francs.

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

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

– les fonds versés à l'État pour concourir avec lui à des dépenses d'intérêt public ;

– le produits des legs et des donations.

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

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

– par assimilation, au produit de certaines recettes de caractère non fiscal ;

– à certains rétablissements de crédits.

En 1998, le rattachement de fonds de concours ou de recettes assimilées a permis l'ouverture de 69.176 millions de francs de crédits au budget général, soit une augmentation de 0,95 % par rapport à 1997.

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.

La prévision de rattachement pour 1998 figurant dans le « jaune » associé au projet de loi de finances pour cette même année atteignait 62.796 millions de francs. Après correction apportée à cette prévision dans le « jaune » associé au projet de loi de finances pour 1999, le montant des rattachements atteignait 65.087 millions de francs, soit une correction de

2.291 millions de francs. Les rattachements effectifs ont atteint 69.249,2 millions de francs selon le jaune associé au projet de loi de finances pour 2000. La différence de 72,9 millions de francs avec le montant précité retenu par la Cour des comptes dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998 tient à la prise en compte, par la Cour, de la diminution résultant des annulations sur fonds de concours des exercices antérieurs.

Rapporté aux crédits votés, le montant des fonds de concours rattachés représente 3,68 % de ceux-ci, soit pratiquement le même niveau que le niveau moyen constaté depuis 1990.

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

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Montant (en milliards de francs)	41,6	46,9	57,1	59,85	64,07	63,38	65,27	73,3	68,5 <sup>(a)</sup>	69,2
Part dans les crédits bruts votés (en pourcentage)	3,1	3,25	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6	4	3,74	3,68
Part dans les dépenses (en pourcentage)	3	3,2	3,7	3,6	3,7	3,6	3,6	3,8	3,6	3,5

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

En outre, il convient de relever qu'au cours du même exercice, la procédure des fonds de concours a permis de rattacher 0,1 million de francs au budget annexe de la Légion d'honneur (au lieu de 1,8 million de francs en 1997).

*a) Un palier ne remettant pas en cause la tendance à la diminution du  
montant des crédits rattachés*

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes relève que, sur longue période, « les montants rattachés par fonds de concours sont devenus plus importants. En francs constants, ils ont été multipliés par sept depuis 1958 et ont plus que doublé depuis 1978. »

**RATTACHEMENTS DES FONDS DE CONCOURS 1958-1998**

	<b>1958</b>	<b>1968</b>	<b>1978</b>	<b>1998</b>	<b>1998</b>
En milliards de francs courants (a)	1,1	2,6	12,3	41,6	69,2
En francs 1997 (a)	9,8	15,8	32,8	51,3	68,3
% des dépenses nettes	2,1	1,9	2,5	3,2	4,4
% des dépenses nettes hors coopération internationale et hors La Poste					2,1
Nombre de fonds				607	601

(a) y compris crédits d'article 5 de la loi du 17 août 1948.

*Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, page 64.*

L'augmentation de près de 1% des crédits rattachés en 1998, après une diminution de 6,5 % pour les résultats définitifs de 1997, ne remet pas en cause l'existence d'un cycle, ouvert en 1997, de diminution du montant des crédits rattachés. Ce cycle devrait se poursuivre en 1999 et en 2000. Ces diminutions devraient être de l'ordre de :

– 39,9 % en 1999, en l'état des estimations contenues dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2000 ;

– 18,75 % en 2000, en l'état des estimations contenues dans le « jaune » précité.

La diminution engagée en 1997 trouve essentiellement son origine dans la budgétisation de certaines ressources :

- en 1997, l'inscription en recettes non fiscales de la participation de France Telecom aux charges de pension de ses ex-agents ;

- en 1999, l'inscription en recettes non fiscales de la participation de La Poste aux charges de pensions de ses ex-agents et la suppression des « crédits d'articles ».

*b) La dernière utilisation de la procédure des « crédits d'articles »*

En 1998, pour la dernière fois, la pratique des « crédits d'articles » aura permis globalement l'ouverture, au titre des fonds de concours, d'un montant représentant presque 23% des crédits ouverts au budget des Services financiers. Dans sa décision sur la loi de finances pour 1998 (décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997), le Conseil constitutionnel a

déclaré incompatible avec l'ordonnance du 2 janvier 1959 précitée le rattachement par voie de fonds de concours des crédits correspondant aux prélèvements visés aux articles 5 de la loi du 17 août 1948 relative au redressement économique et financier (il s'agit de 10% du montant des recouvrements attendus des redressements fiscaux) et 6 de la loi du 31 juillet 1949 portant aménagement de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires (il s'agit d'une fraction des frais d'assiette et de perception perçus par l'État en plus des impôts locaux).

Dans les observations qu'il avait présentées sur le recours précité, le Gouvernement avait fait part de son intention de traiter la question des crédits d'articles dès le projet de loi de finances pour 1999, engagement dont avait pris acte le Conseil constitutionnel.

En 1998, 11.753,9 millions de francs auront encore été rattachés sur le fondement :

– de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 précitée : ces rattachements ont atteint 4.428,8 millions de francs, soit une augmentation de 4,5 % par rapport à 1997 ;

– de l'article 6 de la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949 précitée : ces rattachements ont atteint 6.325,1 millions de francs, soit une augmentation de 15,6 % par rapport à 1997.

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

(en millions de francs)

	1994		1995		1996		1997		1998	
	Montant des rattachements	% du total	Montant des rattachements <sup>(b)</sup>	% du total	Montant des rattachements	% du total	Montant des rattachements	% du total	Montant des rattachements <sup>(c)</sup>	% du total
Fonds de concours proprement dits .....	17.684	27,9	19.616	30,1	25.964	35,5	27.287	39,8	27.483	39,7
Recettes non fiscales assimilées	41.671	65,6	41.563	63,6	43.071	58,8	37.024	54,0	37.337	53,9
Rattachements au titre de la loi du 17 août 1948 (a).....	4.141	6,8	4.133	6,3	4.191	5,7	4.237	6,2	4.428	6,4

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

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

(c) Source : état récapitulatif des crédits de fonds de concours (1998/1999/2000), « annexe jaune » du PLF 2000, page 77. Montants avant déduction de 72,9 millions de francs d'annulations de crédits.

En 1998, les trois cinquièmes des recettes des fonds de concours furent encore des recettes assimilées, qui ont représenté :

– 62% du nombre des fonds de concours ayant fonctionné : 286 sur un total de 464 <sup>(1)</sup> ;

– 58% du montant des crédits rattachés hors prise en compte des rattachements au titre de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 (37,4 milliards de francs sur un total de 64,8 milliards de francs) et 60,4% en tenant compte de ces rattachements (41,8 milliards de francs sur 69,2 milliards de francs).

*c) Une concentration des fonds de concours qui se maintient*

La concentration du montant des rattachements sur un nombre restreint de fonds de concours est une caractéristique traditionnelle de ceux-ci. Cette concentration se vérifie que ce soit en termes de fonds de concours par assimilation, en termes de fonds de concours par nature ou en termes de fonds de rattachements de crédits en provenance de l'Union européenne.

– La concentration en termes de fonds de concours par assimilation

En 1998, comme les années précédentes, si l'on retient les neuf principaux budgets bénéficiaires de fonds de concours, lesquels auront regroupé 96,6 % des rattachements effectués <sup>(2)</sup>, les deux principaux budgets bénéficiaires sont toujours les deux principaux bénéficiaires de fonds de concours par assimilation.

---

(1) En 1998, le nombre total des fonds de concours était de 600 selon l'état récapitulatif (« jaune ») joint au projet de loi de finances pour 2000.

(2) Voir ci-après, le tableau présenté à la page 93.

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

	<b>Fonds de concours par assimilation</b> <i>(en milliards de francs)</i>	<b>Part dans le total des rattachements du fascicule</b> <i>(en %)</i>	<b>Part dans le total des crédits ouverts</b> <i>(en %)</i>
Charges communes	19,36	99,9	2,23
Services financiers	7,76	99,7	14,85
Défense	3,85	92	2
Travail, emploi et formation professionnelle	2,59	30,2	2,22
Industrie	1,57	99,4	5,42
Urbanisme et services communs	0,87	92	3,97
<b>Total des six budgets</b>	<b>36,00</b>	-	-

Les crédits de fonds de concours par assimilation rattachés au budget des Charges communes s'élèvent à 19.364,67 millions de francs, soit 28 % du montant total des rattachements de fonds de concours. Ce budget reçoit ainsi 46,3 % des fonds de concours par assimilation, il en recevait 49% en 1997 et encore 60% en 1996. Un effort de rebudgétisation a été engagé en 1997, qui s'est traduit par une diminution de 29,5% par rapport à 1996. Ce mouvement a ensuite connu une deuxième étape dans la loi de finances pour 1999.

Pour l'essentiel, ces crédits correspondent, comme traditionnellement, aux crédits rattachés au chapitre 32-97 (Pensions). Un premier fonds de concours (n° 20-2-6-745) rattache à ce chapitre les contributions de divers organismes publics ou semi-publics au titre des retraites des personnels qu'ils emploient, agents détachés et propres personnels titulaires, relevant du code des pensions civiles et militaires. Les crédits rattachés à ce titre se sont élevés à 4,98 milliards de francs en 1998 (en augmentation de près de 5% par rapport à 1997). Un deuxième fonds de concours (n° 20-2-6-768) a reçu les versements ayant le même objet effectués par La Poste en application de l'article 30 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications. Ces rattachements se sont élevés à 14.381,6 millions de francs (+ 5,8% par rapport à 1997). A compter du budget 1999, ces versements ont été inscrits à une ligne de recettes non fiscales du budget général. Il en avait déjà été de même pour la contribution de France Telecom aux charges de pensions de ses agents dès le budget 1997, cette

nouvelle procédure expliquant alors l'essentiel de la baisse des fonds de concours ordinaires et spéciaux observée cette année-là.

Pour leur part, les crédits issus, dans le budget des Services financiers, de fonds de concours par assimilation ont atteint 7.766,8 millions de francs (soit une augmentation de 13,4%) et, pour la dernière fois, 4.428,8 millions de francs de fonds de concours « spécifiques » au titre des rattachements effectués sur le fondement de l'article 5 de la loi de 1948 précitée.

– La concentration en termes de fonds de concours par nature

Les budgets pour lesquels la part des fonds de concours par nature a été prédominante dans l'ensemble des crédits rattachés au titre de ces fonds sont, traditionnellement :

– le budget de l'Agriculture (11,13 milliards de francs, soit 99,2% des rattachements à ce ministère) ;

– le budget des Routes (4,9 milliards de francs, soit 99,4% des rattachements) ;

– et le budget de l'Intérieur (3,65 milliards de francs, soit 95% des rattachements).

Au budget de l'emploi, deuxième budget par l'importance des rattachements de fonds de concours par nature (5,98 milliards de francs), ces derniers ne représentent toutefois que près de 70 % du total des rattachements du fascicule.

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

	<b>Fonds de concours par nature</b> <i>(en milliards de francs)</i>	<b>Part dans le total des rattachements du fascicule</b> <i>(en %)</i>	<b>Part dans le total des crédits ouverts</b> <i>(en %)</i>
Agriculture	11,13	99,20	25
Travail, emploi et formation professionnelle	5,98	69,76	5,12
Routes	4,90	99,45	35,7
Intérieur et décentralisation	3,64	95,11	4,77
Défense	0,27	6,60	0,14
Mer	0,23	79,25	3,37
<b>Total des six budgets</b>	<b>27,99</b>	-	-

– L'importance des rattachements au titre de crédits communautaires

En 1998, l'Union européenne a continué d'alimenter la plupart des fonds de concours rattachés au titre des contributions des organismes internationaux ou des participations étrangères (97,6% des recettes de cette catégorie, soit 21,33 milliards de francs sur un total de 21,8 milliards). Les crédits au titre des fonds structurels européens ont encore augmenté par rapport à l'année précédente (+ 5,6 % après + 11,9% en 1997).

Le budget de l'Agriculture reste le premier destinataire des fonds de concours d'origine communautaire. Il a reçu 11.121,4 millions de francs à ce titre, soit une augmentation de 39,7% par rapport à 1997. Ces fonds ont représenté 98,7% du total des fonds de concours rattachés à ce ministère. Le principal rattachement a concerné le cofinancement au titre de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, crédits FEOGA-Garantie rattachés à l'article 30 du chapitre 44-55 « Valorisation de la production agricole : orientation des productions ». Il a porté sur 4.620 millions de francs (soit une augmentation de 8,7% par rapport à l'année précédente).

Le tableau suivant retrace l'évolution des aides du FEOGA entre 1997 et 1998.

#### PRINCIPALES VARIATIONS DES AIDES DU FEOGA ENTRE 1997 ET 1998

*en milliards de francs*

Numéro		1997	1998
03.1.4.129	Aides FEOGA à la modernisation des exploitations.....	0,67	1,46
03.1.4.224	Aides FEOGA aux zones agricoles défavorisées.....	0,58	1,70
03.1.4.225	Aides FEOGA aux vaches allaitantes.....	4,23	4,60
03.1.4.660	Aides FEOGA à l'installation de nouveaux agriculteurs.	0,28	0,74
03.1.4.785	Aides FEOGA, FEDER, FSE (objectifs 1,2,5A,5B).....	1,99	2,29
	<b>Total</b> .....	<b>7,75</b>	<b>10,79</b>

*Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, page 67.*

La Cour des comptes a relevé que « l'aide à la modernisation des exploitations agricoles a plus que doublé, celle aux zones défavorisées a presque triplé et l'aide à l'installation de nouveaux agriculteurs a été multiplié par 2,6 ».

En 1998, le budget du Travail est redevenu le deuxième bénéficiaire des crédits communautaires. Les fonds de concours qui lui ont

été rattachés à ce titre se sont élevés à 5.735,8 millions de francs, soit une augmentation de 34% par rapport à 1997.

Enfin, le budget de l'Intérieur n'a reçu que 3.554 millions de francs au titre des fonds de concours versés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), inscrits au chapitre 67-58 « Contribution des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement ». Ce montant diminue de près de 54 % par rapport à 1997. La Cour des comptes a, en outre, relevé la création d'un nouveau fonds de concours « Participation de l'ONU à des missions de police nationale » pour permettre de rattacher, au chapitre 34-41 « Police nationale - Moyens de fonctionnement » la participation d'organismes internationaux aux actions de coopération en matière policière. La Cour souligne que « *le ministère de l'intérieur a voulu ainsi se conformer aux dispositions des règlements financiers communautaires qui imposent un suivi spécifique des fonds européens* ».

– La répartition des fonds de concours selon la nature des crédits

Si l'on s'attache à la répartition des fonds de concours selon la nature des crédits, les dépenses civiles ordinaires ont reçu 66,6% des rattachements en 1998 (51,68 milliards de francs, en augmentation de 13,15% par rapport à 1997), les dépenses civiles en capital représentant 19,24% des crédits rattachés (13,31 milliards de francs, en diminution de 29,53% par rapport à 1997). Les dépenses militaires ont reçu 4,18 milliards de francs, en augmentation de 5,7% par rapport à 1997 (2,6 milliards de francs au titre des dépenses ordinaires, 3,78% des rattachements de 1998 et 1,56 milliards de francs au titre des dépenses en capital, 2,25% des rattachements de 1998).

Comme les années précédentes, la plus grande part des rattachements effectués (53 % en 1998) a concerné des crédits relatifs aux moyens des services.

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

	Montant des crédits rattachés <i>(en millions de francs)</i>				Variations	Part dans le total <i>(en %)</i>			
	1995	1996	1997	1998	1997/1996 <i>(en %)</i>	1995	1996	1997	1998
Moyens des services (titre III).....	39.95	41.99	34.45	36.65	+ 6,41	61,2	57,3	50,20	53
Interventions publiques (titre IV)	12.58	13.69	14.04	17.64	+ 25,58	19,3	18,7	20,47	25,5
Investissements exécutés par l'État (titre V).....	9.48	10.44	10.07	8.83	-12,31	14,5	14,2	14,7	12,77
Subventions d'investissement (titre VI) .....	3.25	7.16	9.95	6.04	-39,28	5	9,8	14,5	8,73
Réparations des dommages de guerre (titre VII).....	0	0	0	0	0				
<b>Totaux .....</b>	<b>65.27</b>	<b>73.30</b>	<b>68.52</b>	<b>69.17</b>	<b>+ 0,95</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

S'agissant des rattachements opérés au titre III, le budget des Charges communes a continué de bénéficier de l'essentiel des imputations qui y sont effectuées (19,36 milliards de francs, soit 52,82% des rattachements). Il s'agit, on l'a vu, des versements effectués par La Poste, au titre du coût des pensions des agents titulaires de cet établissement. A compter du budget 1999, le rattachement de ces crédits est intervenu à une ligne de recettes non fiscales du budget général, suivant le processus ayant marqué, dès 1997, le rattachement des crédits de même objet pour France Télécom. Cette part est donc amenée à diminuer fortement dans le budget 1999. Le budget des Services financiers a été alimenté à hauteur de 11,56 milliards de francs sur le titre III, soit une augmentation de 10% par rapport à l'année précédente.

Si l'on s'attache à la répartition des crédits de fonds de concours selon l'origine de leur versement au sens de l'instruction de la comptabilité publique du 15 décembre 1981 pour la codification des fonds de concours, l'essentiel des rattachements effectués pour la réalisation d'investissements concerne, comme habituellement, le budget des Routes (près de 80% de cette catégorie, soit 4.762,7 millions de francs). Le fonds de concours n° 22-1-1-097 (participations à la construction, à l'équipement et à l'exploitation du réseau routier national) représente, à lui seul, 97% de ces crédits (4.605, 4 millions de francs) et 73,2 % des recettes globales des fonds de concours rattachés au ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Pour trois autres budgets civils, les fonds de concours pour la réalisation d'investissements, hors financements européens, dépassent 100 millions de francs :

– la Culture, pour la participation aux travaux de restauration (fonds n° 02-2-1-429) : 418,5 millions de francs ;

– l'Enseignement supérieur, pour la participation à la construction et à l'aménagement des locaux universitaires (fonds n° 38-1-1-090) : 103,44 millions de francs ;

– la Mer, pour la participation aux travaux sur les installations portuaires et sur le littoral (fonds n° 28-1-1-103) : 199,52 millions de francs ;

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

S'agissant des fonds de concours au titre des contrôles et services rendus, le budget de Services financiers demeure leur principal bénéficiaire en 1998. Sur les sept milliards de francs qu'il a reçus à ce titre, six milliards de francs proviennent des deux fonds rattachés au titre des travaux d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux et des taxes et droits relatifs à l'enregistrement et à la publicité foncière. Ces deux fonds de concours ont été budgétisés dans la loi de finances pour 1999.

Le second budget bénéficiaire, en termes de montant, des fonds de concours au titre des contrôles et services rendus est celui de l'Industrie. En 1998, il en a reçu 1.271,8 millions de francs. Les deux principaux fonds de concours en cause concernent :

– le premier, la surveillance des installations nucléaires (fonds n° 21-2-2-068), pour 586,8 millions de francs ;

– le second, les expertises et vérifications techniques effectuées avec la participation des ingénieurs des mines et des agents du service des mines (fonds n° 21-2-2-060), pour 451 millions de francs.

Ces fonds ont été budgétisés dans la loi de finances pour 2000. La Cour des comptes a d'ailleurs toujours considéré que tous les fonds de concours pour services rendus dérogeaient sans motif au principe de non-affectation des recettes aux dépenses.

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

*(en pourcentage du total des fonds de concours)*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Contributions à la réalisation d'investissements	11,9	10,6	10,4	10,6	11,2	8,7
2. Contrôles et services rendus	11,6	11,9	11,5	10,7	11,5	13,0
3. Produits des ventes des administrations	0,7	0,7	0,9	0,8	0,7	0,7
4. Contributions des organismes internationaux ou participations étrangères	24,3	21	21,6	26,3	31,9	32,0
5. Virements internes	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7
6. Autres participations (a)	44,4	48,5	48,6	51,6	37,9	38,4
7. Autres rattachements (art. 5 loi du 17 août 1948)	6,4	6,5	6,3	5,7	6,2	6,4

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

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

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes a émis certaines critiques sur quelques aspects de la mise en œuvre de la procédure des fonds de concours.

S'agissant du nombre des fonds de concours par assimilation, la Cour des comptes observe que 105 fonds n'atteignent pas le montant, évalué à un million de francs par le ministère des finances, pour constituer, selon ses termes mêmes rapportés par la Cour, « *l'enjeu financier minimum justifiant la mobilisation des moyens de l'État pour la création et le suivi de fonds de concours* ». Même en prenant acte des cas de créations en cours d'année, des fonds d'origine commune répartis entre différents chapitres budgétaires et des fonds présentant d'importantes fluctuations de leurs crédits, la Cour estime que « *ces explications, communiquées par le ministère des finances, ne justifient pas le maintien de la totalité des 105 fonds considérés* ».

En outre, tout en soulignant les améliorations intervenues, la Cour des comptes a de nouveau condamné la pratique dite « du plafonnement des fonds de concours » consistant à inscrire une dotation virtuelle anticipant sur le rattachement de tels fonds. Elle a pris l'exemple du chapitre 31-02 « Indemnités et allocations diverses » du budget de l'Industrie, pour lequel

la dotation inscrite dans la loi de finances initiale a représenté moins de 30 % des crédits de l'exercice (113,6 millions de francs sur 425,2 millions) alors que la plus grande part des engagements de crédits intervient au début d'année en ce qui concerne l'administration centrale et par trimestre dans les directions régionales. La Cour observe que *« pour pallier l'absence de rattachement de fonds de concours en début d'année, des dotations virtuelles plafonnées ont été mises en place »*. Une même pratique existe pour le chapitre 34-97 *« Moyens de fonctionnement des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement »*, pour lequel *« les crédits initiaux étaient de 29,5 millions pour une consommation annuelle de 251,2 millions dont 228 millions de fonds de concours »*.

Comme les années précédentes, la Cour des comptes s'attache enfin aux délais de rattachement. Ainsi relève-t-elle une dégradation du calendrier de ces rattachements en 1998 par rapport à l'année précédente. Le profil moyen des rattachements a été le suivant :

- 14,4 % au cours du premier trimestre (19,6% en 1997) ;
- 20 % au cours du deuxième trimestre (23% en 1997) ;
- 38,4 % au cours du troisième trimestre (27,5% en 1997) ;
- 25 % au cours du quatrième trimestre (24,8% en 1997) ;
- et 8 % au cours de la période complémentaire (5,2% en 1997).

Au regard de ce profil moyen, plusieurs ministères font habituellement apparaître un retard excessif. Si au budget de l'Emploi, les rattachements du quatrième trimestre 1998 et du premier trimestre 1999 sur la gestion 1998 ont encore représenté 21% des crédits, ce taux marque une nette amélioration par rapport à 1997 et 1996. Au budget de l'Enseignement supérieur (titres V et VI), 47% des crédits ont été rattachés au quatrième trimestre. La Cour des comptes observe *« qu'une part non négligeable est rattachée après le 31 décembre : sur les 47,7 millions qui font l'objet d'arrêtés datés de 1999, 43,2 sont destinés aux dépenses en capital »*, d'où de forts reports des crédits de paiement sur ce type de dépenses.

Il conviendrait que, sur ces trois points, il soit procédé, dans les meilleurs délais, aux remises en ordre qui s'imposent.

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

	Montant (en millions de francs)			Évolution annuelle (en %)			Part dans le total des fonds de concours (en %)			Part dans les crédits du fascicule (en %)		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1995	1996	1997
	Charges communes <i>(dont : pensions La Poste)</i> <i>(dont : pensions France Telecom)</i>	25.713 <i>(13.052,8)</i> <i>(7.962,7)</i>	18.125,6 <i>(13.595,6)</i> <i>(0,0)</i>	19.389,83 <i>(14.381,6)</i> <i>(0,0)</i>	+ 5,8 <i>(+ 3,7)</i> <i>(+ 3,7)</i>	- 29,5 <i>(+ 4,16)</i> <i>(- 100)</i>	+ 6,97 <i>+ 5,8</i> <i>-</i>	35,1 <i>(28,6)</i> <i>(28,6)</i>	28,2 <i>(21,13)</i> <i>(0)</i>	28,03 <i>(20,79%)</i> <i>(0)</i>	4,7 (a) <i>(3,8) (a)</i> <i>(3,8) (a)</i>	2,8 (a) <i>(2,18) (a)</i> <i>(0)</i>
Services financiers (b)	10.959,0	11.098,84	12.220	2,3	- 1,27	+ 10,10	14,9	10,66	17,66	23,11	15,0	23,39
Travail, emploi et formation professionnelle	6.726	7.921,3	8.574,86	- 7,31	17,77	8,25	9,17	12,31	12,39	6,12	7,69	7,34
Agriculture et pêche	8.435	8.067,6	11.222,76	+ 44,84	- 4,35	+ 39,11	11,5	12,54	16,22	19,9	22,9	25,29
Routes	6.368	6.466,8	4.932,45	+ 12,16	+ 1,55	- 23,72	8,68	10,05	7,13	43,6	88,15	35,95
Défense	4.494	3.956,1	4.191,57	+ 4,9	- 11,19	+ 5,95	6,13	6,15	6,05	2,42	1,62	2,25
Intérieur	5.611	7.987,1	3.834,9	+ 109,7	+ 42,34	- 51,98	7,65	12,42	5,54	7,87	10,5	5,02
Industrie	1.394	1.470	1.587	+ 2,96	+ 5,45	+ 7,96	1,9	2,28	2,29	4,79	10,39	5,47
Urbanisme et services communs	1.226	1.038,3	950,19	+ 14,15	- 15,3	- 8,48	1,67	1,61	1,37	6,4	4,58	4,34
<b>Total des neuf fascicules</b>	<b>70.926</b>	<b>66.131,64</b>	<b>66.903,56</b>	<b>12,31</b>	<b>- 6,76</b>	<b>+ 1,17</b>	<b>96,7</b>	<b>96,23</b>	<b>96,71</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

(a) Crédits ouverts nets de remboursements et dégrèvements.

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

#### 4.— Les rétablissements de crédits : une érosion continue

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 15,44 milliards de francs en 1998 au budget de l'Etat, ils portent sur des montants quatre fois plus faibles que les fonds de concours (69,2 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. Ce mouvement s'est poursuivi en 1998, puisque les rétablissements de crédits ont encore diminué de 5,5% (après – 3,6% en 1997).**

En effet, au sein du budget général, les rétablissements de crédits proviennent principalement des opérations imputées sur les comptes de commerce gérés par le ministère de la défense : avec 9,2 milliards de francs en 1998, les rétablissements de crédits militaires représentent plus de 72% du total enregistré. Le fléchissement tendanciel de l'activité des arsenaux, conjugué à la stabilité des autres opérations donnant lieu à rétablissements de crédits, se traduit donc par une diminution de leur montant total.

**ÉVOLUTION DES RÉTABLISSLEMENTS DE CRÉDITS AU BUDGET DE L'ÉTAT**

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>I.- Budget général</b>						
<i>A.- Budgets civils</i>						
1. Dépenses ordinaires .....	3.02	2.93	2.95	3.29	3.74	3.42
2. Dépenses en capital .....	150,7	73,4	74,1	62,0	157,2	78,6
<i>B.- Budgets militaires</i>						
1. Dépenses ordinaires .....	10.85	9.01	9.78	8.67	8.84	8.62
2. Dépenses en capital .....	2.48	2.00	3.33	1.72	1.12	573,2
<b>TOTAL .....</b>	<b>16.51</b>	<b>14.03</b>	<b>15.14</b>	<b>13.75</b>	<b>13.86</b>	<b>12.69</b>
<b>II.-Budgets annexes .....</b>	<b>1.36</b>	<b>2.71</b>	<b>2.15</b>	<b>3.20</b>	<b>2.48</b>	<b>2.74</b>
<b>TOTAL DU BUDGET DE L'ÉTAT</b>	<b>17.87</b>	<b>16.75</b>	<b>17.30</b>	<b>16.96</b>	<b>16.34</b>	<b>15.44</b>

Il convient néanmoins de noter que, si les rétablissements de crédits représentent 4,9% des dépenses ordonnancées au budget de la Défense (contre 0,6% en moyenne pour l'ensemble des budgets), ce pourcentage atteint 6,4% du budget de l'Urbanisme et des services communs, budget donnant lieu chaque année à d'importants rétablissements de crédits (en 1997, le ratio précité était de 7,2%), en raison du remboursement par le compte de commerce n° 904-21 des dépenses de personnel afférentes aux ouvriers des parcs et ateliers.

La Cour des comptes observe également que les rétablissements de crédits ont augmenté de plus de 80% en 1998, au budget des Services financiers, passant de 262,8 millions de francs en 1997 à 470,9 millions de francs. Cette évolution résulte principalement de la budgétisation de certaines dépenses payées par le Trésor public pour le compte d'autres administrations, dont le remboursement était, jusqu'en 1997, porté au crédit du compte extrabudgétaire 466-17 « Frais de services », procédure qui n'était pas conforme aux dispositions de l'ordonnance organique.

Depuis 1989, les comptes spéciaux du Trésor n'ont plus fait l'objet de rétablissements de crédits. En revanche, les budgets annexes font largement usage de cette procédure, pour un total de 2,74 milliards de francs en 1998 (soit une somme supérieure à celle constatée en 1997), dont 2,58 milliards de francs au budget annexe des prestations sociales agricoles, au titre de remboursements de trop-versés sur prestations des diverses branches du régime.

**RÉTABLISSEMENT DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES EN 1998**

(en millions de francs)

	Dépenses constatées	Rétablissements de crédits	Dépenses nettes
Aviation civile.....	8.792,78	131,63	8.661,15
Journaux officiels.....	1.122,51	21,59	1.100,92
Légion d'honneur.....	128,29	0,17	128,12
Monnaies et médailles.....	959,80	1,90	957,90
Ordre de la Libération.....	4,11	-	4,11
Prestations sociales agricoles.....	96.468,15	2.585,33	93.882,82
<b>TOTAL .....</b>	<b>107.475,64</b>	<b>2.740,62</b>	<b>104.735,02</b>

Plus généralement, **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 critiqué par la Cour des comptes n'a pas éliminé tout inconvénient.

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

s'éloigne de l'esprit de l'ordonnance organique. Cependant, cette démarche peut être considérée comme une façon pragmatique de naviguer entre des écueils juridiquement plus périlleux : rémunération d'agents publics sur un compte spécial du trésor ou dépassement de crédits limitatifs.

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

#### 5.— Une réduction sensible des mouvements associés aux décrets d'avance

##### *a) Un usage plus limité de cette procédure*

**Deux décrets d'avances, datés du 16 janvier et du 21 août 1998, ont procédé à l'ouverture de 6,03 milliards de francs de crédits sur le budget général, soit une diminution de 6,8 milliards de francs par rapport à l'exercice précédent, qui avait lui-même enregistré une baisse de 4,9 milliards de francs des crédits associés aux décrets d'avance.**

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

	Nombre de décrets d'avance	Montants (en millions de francs)			Part dans les crédits initiaux nets (en %)		
		Ouvertures	Annulations associées	Solde	Ouvertures	Annulations	Solde
1980	2	3.496	610	2.886	0,67	0,12	0,55
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	2.781	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	0,00
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	0,00
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	0,00
1998	2	6.037	5.358	679 <sup>(g)</sup>	0,38	0,33	0,04

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

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

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

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

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

(f) L'équilibre 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.

Les deux décrets d'avance ont abondé les crédits de 14 budgets, mais, en fait, deux d'entre eux ont bénéficié de la majeure partie de ces ouvertures de crédits par voie réglementaire : celui de la Défense (3,8 milliards de francs, soit 62,95% du total) et le budget de la Santé, de la

solidarité et de la ville (1,03 milliard de francs, ce qui représente 17,14% des avances).

Si la procédure du décret d'avance est progressivement devenue un élément classique de la gestion budgétaire alors qu'elle constitue une intrusion de l'exécutif dans le domaine de compétence essentiel du Parlement, votre Rapporteur général se réjouit de sa moindre utilisation en 1998 (évolution qui s'est confirmée en 1999, puisque les crédits ouverts au cours de cette année se sont élevés à 7,9 milliards de francs, soit un montant – certes supérieur à celui enregistré en 1998 –, mais sensiblement moins élevé qu'en 1996 et 1997).

Par ailleurs, à la demande de votre Rapporteur général, le secrétaire d'Etat au budget a présenté les deux décrets d'avance, dans les meilleurs délais, à la Commission des finances <sup>(1)</sup>.

*b) Un recours pas toujours justifié*

Deux conditions de fond sont requises pour l'ouverture de crédits par décret d'avance, à savoir l'urgence et le maintien de l'équilibre budgétaire par l'annulation de crédits devenus sans objet.

- **L'urgence :**

En principe, les décrets d'avance doivent être utilisés pour procéder aux mouvements qui ne peuvent attendre la promulgation du collectif de fin d'année, dans les tout derniers jours de décembre.

L'instauration de la session unique a conduit à ce que le « décret de printemps » soit publié, par la force des choses, pendant que le Parlement est réuni en session.

En 1998, le printemps fut particulièrement précoce, puisque le premier décret d'avance de l'année est intervenu seize jours seulement après la date d'ouverture de l'exercice budgétaire. Néanmoins, le décret d'avance du 16 janvier 1998, qui a ouvert un milliard de francs de crédits supplémentaires sur le chapitre 47-21 « Programmes d'action sociale de l'Etat » du budget de la Santé, de la solidarité et de la ville, pour financer des aides aux chômeurs en grande difficulté paraît répondre, de toute évidence, à la condition d'urgence.

---

(1) *Le 20 janvier 1998 pour le décret du 16 janvier (Bulletin des commissions, 1998-n° 2, pages 203 et 204) et le 15 septembre 1998 pour le décret du 21 août (Bulletin des commissions, 1998-n° 20, pages 2585 et 2586).*

Cette condition était également remplie par la principale ouverture de crédits réalisée par le décret d'avance du 21 août 1998 : 3,8 milliards de francs au budget de la Défense, pour financer des sureffectifs (1,3 milliard de francs), les opérations extérieures (1,1 milliard de francs) et un rattrapage sur les reports de charges (1,4 milliard de francs).

Tel n'est pas le cas, en revanche, d'autres ouvertures de crédits effectuées par le décret d'avance du 21 août 1998.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1998, votre Rapporteur général avait déjà noté que « *la ratification des crédits ouverts à titre d'avance par le décret du 21 août 1998 sur le chapitre 44-10 du budget de l'Aménagement du territoire ne peut relever que d'un consentement résigné, plutôt que d'une adhésion convaincue* », puisque les crédits disponibles avant cette ouverture apparaissaient suffisants pour faire face aux prévisions de dépenses.

La Cour des comptes, de son côté, souligne que l'avance de 36,3 millions de francs au budget de la Culture et de la communication ne répond pas aux critères d'urgence de l'article 11 de l'ordonnance organique. En effet, cette avance a été répartie entre deux chapitres (43-20 « Interventions culturelles d'intérêt national » et 43-92 « Commandes artistiques et achats d'œuvre d'art »), afin, d'une part, de doter la mission de célébration de l'an 2000 de ses premiers crédits d'intervention et de contribuer au financement des manifestations du quatre-vingtième anniversaire du 11 novembre 1918 et, d'autre part, d'assurer un budget d'acquisition au futur musée des arts et civilisations. Or, comme l'observe la Cour, les célébrations étaient prévisibles et les crédits d'acquisition d'œuvres d'art du musée ont ensuite fait l'objet d'une annulation de 13,9 millions de francs par l'arrêté du 18 novembre 1998.

La Cour des comptes remarque également que les 7 millions de francs ouverts en autorisations de programme et en crédits de paiement sur le chapitre 53-43 « Voirie nationale – investissements » du budget des Routes sont liés à un mouvement de régularisation d'imputation ne correspondant pas à la définition du décret d'avance.

On peut noter, toutefois, qu'au budget de l'Enseignement supérieur, l'abondement par décret d'avance des crédits de rémunération des auxiliaires, constaté au cours des exercices précédents et dont le caractère récurrent avait été critiqué par la Cour des comptes, a disparu.

- **Le respect de l'équilibre financier défini par la loi de finances :**

Le respect de l'équilibre financier défini par la dernière loi de finances peut être assuré soit par des annulations de crédits, soit par la constatation de recettes supplémentaires. En 1998, les ouvertures de crédits ont été gagées par l'annulation de 5,35 milliards de francs, le solde étant financé par la prise en compte de recettes supplémentaires.

— A l'évidence, seul le premier moyen était envisageable pour le décret du 16 janvier 1998 : sa proximité du début de l'exercice interdisait naturellement que fussent constatées, dès cette date, des recettes supplémentaires par rapport à celles qui avaient été évaluées, quelques semaines auparavant, au moment de la discussion du projet de loi de finances pour 1998. Les dépenses nouvelles ont donc été gagées par des annulations à hauteur de 700 millions de francs pour les crédits civils et de 300 millions de francs pour les crédits militaires.

La Cour des comptes constate que **ces annulations, effectuées en début d'exercice, ne portaient pas, à l'évidence, sur des crédits devenus sans objet**, comme l'exigent les dispositions de l'article 13 de l'ordonnance organique.

Dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1998, votre Rapporteur général avait d'ailleurs observé que certains chapitres, qui avaient fait l'objet d'annulations le 16 janvier 1998, dans le cadre de la préservation de l'équilibre financier associée au décret d'avance daté du même jour, ont reçu des dotations supplémentaires par le décret d'avance du 21 août 1998 (sept chapitres pour 271,9 millions de francs) ou par ladite loi de finances rectificative (36 chapitres pour 3.926,6 millions de francs).

Le tableau suivant présente, par ministère, les crédits ouverts par le décret d'avance du 21 août 1998 et par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 sur les chapitres touchés par les annulations de l'arrêté du 16 janvier 1998.

**OUVERTURES DE CRÉDITS SUR LES CHAPITRES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE  
ANNULATION DE CRÉDITS PAR L'ARRÊTÉ DU 16 JANVIER 1998**

*(en millions de francs)*

<b>Budgets</b>	<b>Montant annulé par l'arrêté du 16 janvier</b>	<b>Avances du 21 août sur les mêmes chapitres</b>	<b>Ouvertures en LFR sur les mêmes chapitres</b>
Affaires étrangères .....	- 12,75		65,62
Culture et communication .....	- 60,00	36,30	161,82
Agriculture et pêche .....	- 76,95		746,75
Anciens combattants .....			
Tourisme .....	- 6,85		
Enseignement scolaire.....	- 48,19		20,38
Services financiers .....	- 10,58		43,15
Intérieur et décentralisation.....	- 27,33	162,90	266,88
Justice.....	- 16,00	2,00	478,96
Services généraux du Premier ministre.....	- 13,80		
Outremer .....	- 6,00		40,00
Secrétariat général de la Défense nationale.....			
Recherche et technologie .....	- 46,58		
Plan .....			
Charges communes .....	- 12,38	16,30	427,12
Industrie .....	- 43,70		79,00
Routes .....	- 50,66	7,00	277,27
Urbanisme et services communs (équipement)..	- 7,57		1.181,16
Sécurité routière .....	- 2,40		
Météorologie .....			
Transports terrestres.....	- 10,00		
Transport aérien .....	- 92,00		
Mer.....	- 7,5		30,31
Conseil économique et social.....			
Coopération.....	- 49,14		29,29
Logement .....	- 3,36		
Jeunesse et sports .....	- 38,29		48,04
PME, commerce et artisanat .....	- 5,29		
Santé, solidarité et ville .....			
Emploi.....			
Environnement.....	- 9,91		30,84
Enseignement supérieur .....	- 22,42		
Aménagement du territoire .....	- 20,35	47,40	
Défense .....	- 300,00		
<b>Total .....</b>	<b>- 1.000,00</b>	<b>271,90</b>	<b>3.926,61</b>

Ces mouvements contradictoires, qui pourraient être considérés comme le signe d'une gestion approximative, voire erratique, de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire, ne sont, en fait, que la conséquence quasi inévitable du caractère forfaitaire, et nécessairement quelque peu « aveugle », des annulations opérées le 16 janvier 1998, en tout début d'exercice, alors qu'aucun élément d'information relatif aux conditions d'exécution de la dépense ne pouvait être espéré à ce stade.

– Le respect de l'équilibre financier du décret d'avance du 21 août 1998 a également été assuré, pour l'essentiel, par des annulations associées, pour un montant de 4,36 milliards de francs. Toutefois, l'équilibre a également été réalisé grâce à la constatation de recettes nouvelles, pour 679 millions de francs.

Ainsi, le prélèvement de 500 millions de francs sur les excédents de trésorerie de l'Association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL), décidé par l'article 75 de la loi n° 98546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, constituait bien une recette nouvelle et a donc pu utilement contribuer à la préservation de l'équilibre financier à l'occasion du décret d'avance du 21 août, en étant formellement affecté au financement des dépenses de formation professionnelle.

Par ailleurs, le produit de la vente, par le ministère de l'intérieur, du terrain « Beaujon », soit 179,2 millions de francs, a été affecté en partie au financement d'une acquisition immobilière, rue de Penthièvre, pour 162,9 millions de francs.

Là encore, la Cour des comptes souligne que les crédits d'investissement du budget de la Défense annulé à cette occasion n'étaient pas devenus sans objet et correspondaient à des besoins réels.

#### 6.– Des annulations de crédits moins massives qu'au cours des derniers exercices

Dans son rapport sur la loi de règlement définitif du budget de 1997, votre Rapporteur général avait observé que la régulation budgétaire mise en œuvre cette année-là s'était caractérisée par sa relative souplesse. Une étape supplémentaire a été franchie en **1998**, puisque cette dernière année **a été marquée par l'absence de mesures de blocage ou de gels de crédits, à l'exception du budget de la Défense**. Néanmoins, le dispositif de régulation de la dépense a été assoupli pour ce budget, et la Cour des

comptes note qu'« *il ne semble pas avoir eu de réelles incidences sur le niveau d'exécution des dépenses* ».

Cette innovation ouvre la voie à la mise en œuvre, dès 1999, des « contrats de gestion » qui visent à ajuster finement, en cours d'exercice, les dépenses de l'Etat, à l'évolution des paramètres économiques associés au cadrage budgétaire.

*a) Des annulations de crédits affectant essentiellement les crédits d'équipement*

Les annulations sur le budget général ont été réalisées en quatre étapes :

– l'arrêté du 16 janvier 1998, associé au décret d'avance du même jour, a annulé 1 milliard de francs de crédits de paiement et 2,2 milliards de francs en autorisations de programme ;

– l'arrêté du 21 août 1998, associé au second décret d'avance, a annulé 4,3 milliards de francs de crédits, ainsi que 8,1 milliards de francs en autorisations de programme ;

– l'arrêté du 5 octobre 1998 a annulé 8 millions de francs au budget de l'Industrie, ainsi que 254,5 millions de francs en autorisations de programme ;

– enfin, l'arrêté du 18 novembre 1998 a annulé 15,7 milliards de francs de crédits de paiement et 7,07 milliards de francs en autorisations de programme ; cette annulation était associée à la préparation de la loi de finances rectificative.

En outre, les arrêtés des 8 juillet et 31 décembre 1998 ont annulé uniquement des autorisations de programmes, respectivement pour des montants de 370 millions de francs et 400 millions de francs. Il s'agit pour l'essentiel d'autorisations de programme « dormantes », non mouvementées depuis plusieurs années.

**Au total, le montant des crédits de paiement annulés au budget général atteint 21,1 milliards de francs, ce qui constitue une somme sensiblement inférieure à celle enregistrée en 1997 (33,6 milliards de francs) (- 37,1%), qui marquait déjà une baisse de 16,4% par rapport à 1996. Il convient, en fait, de remonter à 1994 pour trouver trace d'un chiffre plus faible d'annulations de crédits.**

Il importe, en outre, de souligner que ces annulations de 1998 constituent toutes des annulations de crédits nets, aucune annulation de dotations relatives aux remboursements et dégrèvements n'ayant été réalisée. Dès lors, la baisse des annulations de crédits en 1998 est particulièrement significative, contrairement à celle enregistrée l'année précédente, qui était liée, pour l'essentiel, à une diminution des annulations de ces dotations relatives aux remboursements et dégrèvements, qui ne sont que la traduction mécanique des révisions d'évaluations de recettes fiscales.

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

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Budget général</b>								
Dépenses ordinaires civiles nettes			24.212	8.899	16.600	16.878	25.792	12.381
Dépenses ordinaires en capital .			2.583	2.744	4.644	5.620	2.521	1.409
Dépenses militaires ordinaires .			751,3	1.117	—	—	204,6	6,9
Dépenses militaires en capital ..			9.010	—	11.892	8.507	5.010	7.350
<b>Total du budget général.....</b>	<b>18.611</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>
<i>pour mémoire : crédits bruts....</i>	<i>18.611</i>	<i>23.000</i>	<i>59.968</i>	<i>29.061</i>	<i>43.157</i>	<i>40.203</i>	<i>33.628</i>	<i>21.148</i>
<b>Budgets annexes.....</b>	2,1	1,5	1,2	20,7	122,4	117,0	—	—
<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>								
Comptes d'affectation spéciale	141,5	500,0	—	819,5	—	5.510	64,8	46,7
Comptes de prêts.....	400,6	—	5.500	75,0	6.850	167,5	35,0	—
Comptes d'avances.....	—	—	—	—	3.980	—	3.040	—
<b>Total.....</b>	<b>19.155</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>

Rapportés aux dotations initiales, les crédits annulés en 1998 ne représentent que 0,87% des crédits initiaux bruts du budget de l'Etat, soit le ratio le plus faible depuis 1991 (en 1997, il était de 1,56%).

On a déjà souligné qu'un indicateur plus pertinent, pour une comparaison à long terme, est constitué par la mesure du poids des annulations de crédits nets, rapportées aux crédits initiaux du budget général. **Les annulations représentent alors 1,32% des crédits initiaux nets du budget général, contre 2,11% en 1997 et 1,95% en 1996. Il faut remonter à 1994 pour trouver un niveau inférieur de régulation du budget général.**

**ANNULATIONS DE CRÉDITS RAPPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX**

(en milliards de francs)

Année	BUDGET DE L'ETAT (crédits bruts)			BUDGET GENERAL (crédits nets)		
	Crédits initiaux bruts (A)	Annulations (B)	B/A (en %)	Crédits initiaux nets (C)	Annulations (D)	D/C (en %)
1981	907,34	5	0,55	617,7	3,44	0,56
1982	1.143,34	20,5	1,79	788,7	13,84	1,75
1983	1.286,54	25,2	1,96	882,6	20,45	2,32
1984	1.391,33	28,61	2,06	939,7	26,05	2,77
1985	1.508,97	15,1	1	994,9	13,79	1,39
1986	1.583,74	21,6	1,36	1.030,8	17,44	1,69
1987	1.639,24	17,8	1,09	1.050,0	16,9	1,61
1988	1.704,4	8,93	0,52	1.082,3	8,52	0,78
1989	1.765	10,75	0,60	1.152,3	9,63	0,84
1990	1.953,17	14,67	0,75	1.220,4	13,25	1,09
1991	1.859,29	19,16	1,03	1.280,1	18,61	1,45
1992	1.912,23	23,5	1,23	1.321,8	17,2	1,30
1993	2.013,01	65,46	3,25	1.369,9	36,55	2,66
1994	2.106,93	29,2	1,38	1.453,4	12,75	0,88
1995	2.174,47	54,11	2,49	1.487,5	33,14	2,22
1996	2.288,02	46,00	2,01	1.588,1	31,01	1,95
1997	2.346,28	36,71	1,56	1.581,9	33,52	2,11
1998	2.420,61	21,19	0,87	1.600,4	21,14	1,32

**La répartition des crédits n'est pas moins significative que leur volume global. Cette approche permet de constater, qu'en 1998, les annulations ont touché moins fortement que ce n'était le cas en 1997 les dépenses ordinaires et ont surtout affecté les dépenses en capital.**

Ainsi, au budget général, les annulations de crédits de dépenses ordinaires se montent à 12,38 milliards de francs, chiffre inférieur de moitié à celui atteint en 1997 (26,09 milliards de francs). Ce montant représente 58,58% du total des annulations (contre 78% en 1997 et 65% en 1996).

En revanche, les annulations de crédits de paiement pour dépenses en capital s'élèvent à 8,75 milliards de francs, soit 16,31% de plus qu'en 1997. Elles représentent 41,42% du total des annulations de crédits (contre 22% en 1997 et 35,1% en 1996).

Par ailleurs, les annulations portant sur les autorisations de programme s'élèvent à 18,4 milliards de francs, montant supérieur de 15,3% à celui de 1997. Appliqué au montant des autorisations de programmes nouvelles ouvertes par la loi de finances initiale, le taux d'annulation est de 11,9% ; il n'était que de 8,7% en 1997.

Comme le constate la Cour des comptes, « *l'effet de la régulation budgétaire sur les programmes d'investissement de l'Etat reste donc élevé* ».

**Les budgets les plus touchés sont ceux de l'Emploi et, comme d'habitude, de la Défense.** Ils représentent à eux deux 71,3% du total des annulations.

Au budget de l'Emploi, les annulations de crédits s'élèvent à 7,72 milliards de francs, ce qui représente 6,7% des crédits initiaux. Le mouvement le plus notable concerne l'annulation de 7,5 milliards de francs sur le chapitre 44-74 « Insertion des publics en difficulté ». Toutefois, ces annulations sont, en fait, la traduction de la poursuite de l'amélioration de la conjoncture économique en 1998, notamment sur les dispositifs de lutte contre le chômage et d'accompagnement des restructurations.

Ainsi, ces annulations portent en particulier :

– à hauteur de 2,28 milliards de francs sur les crédits des contrats initiative-emploi, dispositif qui enregistrait un taux de sortie anticipée supérieur aux prévisions ainsi qu'une diminution des entrées ;

– à hauteur de 1,73 milliard de francs sur les crédits des contrats emploi-solidarité, mécanisme qui enregistrait également un volume d'entrées inférieur aux prévisions ;

– à hauteur de 1,69 milliard de francs sur les crédits consacrés aux préretraites du Fonds national de l'emploi et aux préretraites progressives des contrats de solidarité.

Au budget de la Défense, les annulations de crédits portent presque exclusivement sur les dépenses en capital. Elles s'élèvent à 7,35 milliards de francs, soit 9,1% des crédits initiaux. Les annulations sur les crédits d'équipement de ce budget enregistrent une augmentation de 46,7% par rapport à 1997 (5 milliards de francs), alors que les crédits d'équipement de 1998 étaient pourtant très inférieurs à ceux de 1997 (81 milliards de francs en 1998, contre 86 milliards de francs en 1997).

A hauteur de 4,55 milliards de francs, ces annulations gagent des ouvertures de crédits sur le titre III, le solde (2,8 milliards de francs) représentant la contribution – toujours très significative – du ministère de la Défense à la régulation budgétaire. La Cour des comptes considère d'ailleurs que **cette contribution** « *paraît difficilement compatible avec les dispositions de la loi de programmation militaire* ».

Néanmoins, il faut souligner que les annulations de 1998 ont eu peu de conséquences, en termes de contenu physique, sur l'équipement de la Défense :

– tout d'abord, parce qu'elles étaient compensées à hauteur de 3,8 milliards de francs par des autorisations de consommation de reports de crédits de la gestion 1997, qui s'étaient élevés à 6,77 milliards de francs, ce qui a limité l'impact des annulations sur le volume des crédits disponibles ;

– ensuite, parce que le rythme d'engagement des dépenses d'équipement constaté en 1998 a permis de dégager d'importants reliquats en fin d'année (6,55 milliards de francs). L'exercice 1998 s'est caractérisé, en effet, par des retards de consommation de crédits, en raison de la mise en place des nouveaux instruments de gestion et notamment de la comptabilité spéciale des investissements, mais aussi en raison des effets des plans de « refroidissement » des engagements, définis à partir de 1996.

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

En 1998, aucune annulation n'a été opérée sur les budgets annexes. On peut au demeurant noter que les suppressions de crédits de budgets annexes sont toujours marginales et ne s'intègrent pas, sauf exception, dans le processus de régulation, pas plus qu'il n'est d'usage de réviser en cours d'année leurs évaluations budgétaires de recettes, ce qui est d'ailleurs regrettable.

Les annulations sur les comptes spéciaux dotés de crédits apportent, certaines années, un appoint non négligeable. C'est ainsi, en particulier, que, sur les comptes de prêts, des annulations de grande ampleur ont été opérées en 1995 (6,85 milliards de francs), 1993 (5,5 milliards de francs) et 1990 (1,27 milliard de francs). A la différence des années susmentionnées, la régulation s'était traduite en 1997 par une contraction sensible des crédits des comptes d'avances (3,9 milliards de francs). En 1998, on ne peut mentionner qu'une annulation de 46,7 millions de francs affectant les comptes d'affectation spéciale.

*b) Une procédure parfois utilisée de façon impropre*

- L'article 13 de l'ordonnance organique dispose que « *tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé* ». Or, dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour 1998, la Cour des comptes relève, comme dans ses précédents rapports, **que plusieurs des annulations effectuées lors de l'exercice ont eu pour effet l'amputation de dotations budgétaires répondant à de réels besoins.**

Il a déjà été indiqué notamment que certaines annulations opérées pour gager les décrets d'avance, en particulier celui du 16 janvier 1998, ne satisfaisaient manifestement pas à la condition posée par l'article 13 précité.

- La Cour des comptes constate également que **le dispositif des annulations de crédits a parfois été retenu à la place d'une autre procédure plus appropriée.**

Ainsi, au budget du Secrétariat général de la défense nationale, l'arrêté du 18 novembre 1998 a procédé à une annulation de 2,4 millions de francs sur le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services » et les crédits correspondant ont été affectés à la direction générale des services extérieurs (DGSE) au titre du comité interministériel du renseignement. Dès lors, c'est une mesure de transfert ou de virement qui aurait dû intervenir au profit du chapitre 37-91 « Fonds spéciaux » des services généraux du Premier ministre.

De même, au budget de l'Enseignement supérieur, plusieurs opérations auraient pu donner lieu à des mesures de transfert, plutôt qu'à des annulations suivies d'ouvertures.

- Enfin, votre Rapporteur général souhaite rappeler que la régulation budgétaire, même si elle peut être nécessaire pour garantir une exécution de la loi de finances conforme à l'équilibre voté par le Parlement, peut cependant constituer une atteinte aux prérogatives budgétaires de celui-ci en remettant en cause des choix explicites, et perturber l'action administrative. Il serait donc opportun, comme l'a proposé le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire<sup>(1)</sup>, d'encadrer les pouvoirs de régulation budgétaire du Gouvernement en demandant, d'une part, que le Gouvernement informe les commissions des finances des deux assemblées préalablement à toute mesure de régulation

---

(1) Rapport Assemblée Nationale du 27 janvier 1999.

budgétaire, que celle-ci soit formelle ou informelle, et, d'autre part, que le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative soit rendu obligatoire au-delà d'un montant « *très significatif* » d'annulations (qui pourrait être fixé à 10 milliards de francs).

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

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

Deux articles de l'ordonnance organique prévoient à cet effet une procédure inégalement souple. L'article 21, relatif aux budgets annexes, admet la majoration de leurs crédits « *s'il est établi 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 1998, 994,2 millions de francs de crédits ont été ouverts dans le cadre de ces deux procédures, soit une somme sensiblement inférieure à celle de 1997 (3,4 milliards de francs), qui constituait l'enveloppe la plus importante depuis 1994.

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

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Budgets annexes (art. 21) .....	596,9	103,10	59,59	158,21	445,68	115,60	162,15
Comptes d'affectation spéciale (art. 25) .....	255,2	5.372,	7.003,	641,82	636,40	3.379,	832,12
<b>TOTAL</b> .....	<b>852,1</b>	<b>5.475,</b>	<b>7.063,</b>	<b>800,03</b>	<b>1.082,</b>	<b>3.494,</b>	<b>994,27</b>

Le principal mouvement concerne le compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision, qui a vu ses crédits augmenter de 282 millions de francs, en raison de la forte augmentation de ses recettes (+7,9%). Cette évolution est liée à l'augmentation des déclarations des vendeurs de récepteurs (+13%) et des résultats des contrôles que le service de la redevance estime à 500 millions de francs de recettes supplémentaires.

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

(en milliers de francs)

<b>COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE</b>		
<b>Numéro</b>	<b>Intitulé</b>	<b>Crédits ouverts</b>
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.....	282.264,5
902-30	Fonds pour le financement de l'accession à la propriété.....	148.915,2
902-22	Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France .....	129.908,9
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels .....	87.474,2
902-17	Fonds national pour le développement du sport.....	55.120,1
902-01	Fonds forestier national.....	53.618,9
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques .....	33.399,4
902-13	Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités .....	21.349,2
902-16	Fonds national du livre.....	11.621,5
902-23	Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer .....	5.920,5
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative.....	1.549,9
902-25	Fonds de péréquation des transports aériens .....	980,4
<b>TOTAL</b>		<b>832.122,9</b>

S'agissant des budgets annexes, la Cour des comptes observe que l'augmentation de crédits de 15,8 millions de francs sur le budget annexe des Monnaies et médailles, destinée à financer l'achat de cinq presses supplémentaires pour l'usine de Pessac, s'analyse, en réalité, comme une avance de l'Etat du fait de son remboursement en 1999.

## B.- LES REPORTS DE CREDITS A L'EXERCICE 1999 ET LES INTERVERSIONS D'EXERCICES

### 1.- Les reports de crédits à l'exercice 1999

#### a) *Appréciation d'ensemble*

Dans le cadre de ses commentaires relatifs à l'exécution des lois de finances pour 1997, votre Rapporteur général observait que le montant des reports à la gestion suivante affichait une diminution par rapport aux budgets précédents.

Le total des reports de 1997 à 1998 était, en effet, estimé à 64,32 milliards de francs pour l'ensemble du budget de l'Etat, contre 69,80 milliards de francs de 1996 à 1997.

En 1998, la tendance s'est inversée. Le montant total des reports de 1998 sur 1999 a, en effet, atteint 80 milliards de francs.

Cette augmentation de 24,39% s'explique essentiellement par les crédits des budgets civils, dont les reports passent de 46,84 milliards de francs à 56,96 milliards de francs, soit une hausse de 21,6%, et les comptes spéciaux du Trésor, pour lesquels on enregistre presque un doublement (15,33 milliards de francs pour 1998 contre 8,86 milliards de francs en 1997, soit une progression de 73,1%).

Les reports relatifs aux budgets annexes connaissent également une augmentation, passant de 943 millions de francs en 1997 à 1.150 millions de francs en 1998 (+ 21,9%), mais les masses en jeu sont moindres.

En revanche, les reports de crédits militaires diminuent sensiblement, de 14,6%, passant de 7,67 milliards de francs à 6,55 milliards de francs.

Le tableau suivant récapitule ces éléments :

#### REPORTS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	1997/1998	1998/1999	Variation
Budgets civils	46.847	56.965	21,6%
Budgets militaires	7.669	6.553	- 14,6%
Budgets annexes	943	1.150	+ 21,9%
Comptes spéciaux du Trésor	8.859	15.336	+ 73,1%
<b>Total</b>	<b>64.318</b>	<b>80.004</b>	<b>+ 24,4%</b>

Source : Etabli d'après le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998.

Au-delà de cette présentation purement arithmétique et comptable, l'augmentation des reports de crédits provient, pour l'essentiel, de l'importance des crédits nouveaux ouverts en lois de finances rectificatives de fin d'année, hors ratification des décrets d'avance.

De 1995 à 1999, ces crédits sont passés de 28,4 milliards de francs à 47,5 milliards de francs, et l'année 1998 a été marquée par un maximum, avec 60,6 milliards de francs.

Le tableau suivant récapitule ces éléments :

**CRÉDITS VOTÉS EN LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES  
HORS RATIFICATION DES DÉCRETS 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

*Source : Cour des comptes – réponses aux questions posées par la Commission des finances (question n° 2).*

Le volume des ouvertures atteint en 1998 s'explique largement par une inscription de 42.198 millions de francs au budget des Charges communes, dont 27.469 millions de francs pour les dépenses en atténuation de recettes (remboursements et dégrèvements sur contributions directes et remboursements sur produits indirects).

Or, parce que les lois de finances rectificatives de fin d'année sont votées et promulguées très tard, les crédits ainsi ouverts ne peuvent être intégralement consommés dans les délais d'exécution de l'exercice budgétaire auquel ils se rapportent.

En effet, l'article 5 du décret n° 86-451 du 14 mars 1986 pris en application de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, modifié par le décret n° 96-1172 du 26 décembre 1996, prévoit que les engagements de dépenses ordinaires autres que de personnel ne peuvent intervenir, sauf en cas d'urgence, après le 30 novembre de chaque année. Pour la régularisation d'un engagement antérieur, ces opérations peuvent intervenir jusqu'au

31 décembre pour les ordonnateurs secondaires et jusqu'au 10 janvier de l'année suivante pour les ordonnateurs principaux.

Ainsi que l'observe la Cour des comptes, l'ouverture de crédits supplémentaires en collectif de fin d'année conduit donc à provisionner des dotations qui ne seront dépensées que les années suivantes.

La Cour a relevé que, dans la liste des vingt-deux chapitres budgétaires qui ont simultanément fait l'objet d'une dotation par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 et de reports sur l'exercice 1999, vingt chapitres ont fait l'objet de reports supérieurs ou égaux aux ouvertures de crédits prévues par cette loi de finances rectificative.

La somme des crédits ouverts sur ces vingt-deux chapitres a été de 2,35 milliards de francs. Certes, des explications ont été fournies à la Cour des comptes pour justifier ces ouvertures et l'on pourra utilement se reporter à sa réponse à la question n° 2 de votre Rapporteur général reproduite en annexe au présent rapport, mais on ne peut que regretter cette pratique qui conduit à demander à l'autorité budgétaire des sommes qui ne correspondent pas au besoin qu'elles sont censées couvrir.

**CHAPITRES BUDGÉTAIRES AYANT FAIT L'OBJET DE REPORTS DE 1998 SUR 1999  
ET DE DOTATIONS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE 1998**

*(en millions de francs)*

Fascicule	Chapitre	Crédits LFI 1998	Reports de n-1	Crédits LFR998	Reports à n+1	Report à n+1/LFR
Agriculture et Pêche	34-14 Statistiques.....	50,00	15,01	55,00	55,00	100%
	36-22 Subventions de fonctionnement à divers établissements publics.....	391,55		2,20	0,47	21%
	37-11 Dépenses diverses non déconcentrées.....	18,09	83,68	20,20	91,17	451%
	44-36 Pêches maritimes et cultures marines - subvention et apurement FEOGA.....	147,13	38,60	10,00	36,00	360%
	44-53 Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole.....	3.889	121,27	736,75	82,50	11%
	61-83 Cofinancement de l'Union européenne au titre des objectifs, 5a) et 5b) et au titre de l'instrument financier d'orientation de la pêche.....	0,00	1.715	0,76	1.637	215.478
Anciens combattants	57-91 Equipement immobilier et patrimoine.....	16,18	25,16	0,47	36,65	7.798
Enseignement scolaire	56-01 Administration générale et établissements d'enseignement à la charge de l'Etat - achèvement d'opérations sur équipements décentralisés.....	297,81	79,66	20,38	111,85	549%
Services financiers	37-75 Travaux de recensement et enquêtes statistiques	183,07	40,53	940,70	959,98	102%
Intérieur et Décentralisation	34-41 Police nationale - moyens de fonctionnement	3.483	24,44	100,00	100,00	100%
	57-09 Recherche scientifique et technique.....	2,50	1,78	0,20	0,86	430%
	57-40 Equipement immobilier du ministère de l'intérieur.....	548,23	421,26	99,28	268,40	270%
	57-60 Informatique, télématique et transmission - dépenses d'équipement.....	299,00	78,06	90,00	188,00	209%
	67-51 Subventions pour travaux divers d'intérêt local	552,89	510,10	7,60	620,62	8.166
Outre-mer	57-91 Equipement administratif.....	17,57	7,07	12,75	23,17	182%
	65-01 Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à St-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.....	568,54	26,30	40,00	61,31	153%
	68-03 Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (sections régionales et départementales).....	15,00	—	10,00	10,00	100%
Jeunesse et sports	57-01 Administration générale et équipement des établissements publics de l'Etat.....	42,00	42,05	0,54	34,82	6.448%
Santé, solidarité et ville	57-93 Equipements administratifs, études et recherche	78,45	17,71	13,75	68,84	501%
	66-20 Subventions d'équipement social.....	332,11	34,09	113,00	129,22	114%
Enseignement supérieur	66-73 Constructions et équipement - enseignement supérieur et recherche.....	877,35	203,27	6,30	120,99	1.920%
<b>Crédits ouverts en LFR 1998 sur des chapitres ayant fait l'objet de reports sur l'exercice n+1</b>		<b>2.349,88</b>				

*Source : Cour des comptes. Ibidem.*

En outre, dans ses modalités actuelles, cette pratique altère la sincérité de la loi de finances, à plusieurs titres.

En premier lieu, le montant des reports n'étant connu qu'après le vote de la loi de finances initiale pour l'année qui suit et le vote de la loi de finances rectificative pour l'année en cours, certains chapitres font l'objet de reports récurrents.

La Cour des comptes a ainsi établi, à la demande de votre Rapporteur général, la liste des chapitres sur lesquels des reports significatifs, supérieurs à 5% des crédits ouverts, sont récurrents.

Il s'agit toujours de crédits d'équipement recensés en titre V ou en titre VI.

Ainsi, les reports du budget 1998 sur l'exercice 1999 se sont élevés à 63,7 milliards de francs, dont 40,8 milliards de francs sur les titres V et VI et plus de 20% de ces derniers, soit 9,1 milliards de francs, ont été constatés sur des chapitres en excédent structurel.

Le tableau suivant récapitule la liste des chapitres sur lesquels les reports représentent plus de 5% des crédits ouverts par les lois de finances en 1998 et 1999.

**CHAPITRES SUR LESQUELS LES REPORTS REPRÉSENTENT PLUS DE 5%  
DES CRÉDITS OUVERTS PAR VOIE LÉGISLATIVE (en 1998 et 1999)**

(en millions de francs)

Fascicule	Chapitre	Reports sur 1996	% des lois de finances 1995	Reports sur 1997	% des lois de finances 1996	Reports sur 1998	% des lois de finances 1997	Reports sur 1999	% des lois de finances 1998
Agriculture et pêche	61-83	723,5	n.c.	1.289,	n.c.	1.715,	n.c.	1.637,	216.227
Anciens combattants	57-91	13,1	92,9%	25,7	79,4%	25,2	183,3%	36,7	220,1%
Enseignement scolaire	56-01	70,4	16,6%	127,1	39,1%	79,7	28,4%	111,9	35,2%
	56-37	46,2	11,6%	21,8	5,8%	63,6	21,0%	47,6	14,7%
	66-33	34,4	19,5%	54,0	35,1%	61,4	47,7%	44,6	49,8%
Intérieur et décentralisation	57-09	11,4	142,5%	3,4	197,2%	1,8	n.c.	0,9	31,7%
	57-40	196,7	24,8%	332,2	40,5%	421,3	59,7%	268,4	41,5%
	57-50	458,4	75,8%	266,0	50,9%	272,7	72,9%	342,9	100,9%
	57-60	92,1	43,4%	49,1	63,7%	78,1	24,8%	188,0	48,3%
	65-51	5,4	3,8%	40,3	23,0%	87,4	56,0%	91,5	70,9%
	67-51	312,0	71,8%	411,9	89,4%	510,1	91,7%	620,6	110,7%
	67-52	1.375,	39,5%	2.262,	74,9%	2.959,	123,1%	3.443,	139,8%
67-53	674,1	28,5%	814,6	33,2%	869,2	34,4%	753,6	29,1%	
Outre-mer	57-91	2,7	32,4%	3,7	20,5%	7,1	39,3%	23,2	76,4%
	58-01	0,0	0,0%	3,1	13,4%	17,9	93,5%	11,4	71,7%
	65-01	0,0	n.c.	417,7	67,5%	26,3	5,7%	61,3	10,1%
	67-51	19,7	216,4%	13,7	506,8%	11,4	207,1%	20,4	149,3%
	68-01	8,6	2,3%	27,0	7,4%	90,5	32,5%	45,8	19,7%
	68-90	0,0	0,0%	289,1	158,0%	326,3	233,0%	422,1	321,1%
Recherche et technologie	56-06	0,0	0,1%	0,0	0,0%	5,0	55,1%	6,8	96,5%
	57-02	6,4	98,5%	5,1	102,6%	3,0	493,5%	6,9	114,9%
Plan	66-01	1,0	18,0%	0,4	6,7%	0,4	10,4%	0,4	9,8%
Jeunesse et sports	57-01	21,0	42,8%	19,4	51,0%	42,0	119,0%	34,8	81,8%
	66-50	83,4	168,6%	71,6	132,1%	50,4	213,3%	45,7	61,9%
Santé, solidarité et ville	56-10	n.d.	n.d.	2,4	n.d.	1,1	14,8%	1,4	28,0%
	57-93	n.d.	n.d.	12,9	n.d.	17,7	29,4%	68,8	74,7%
	66-50	n.d.	n.d.	1,0	n.d.	1,0	25,0%	1,0	16,7%
Enseignement supérieur	56-10	137,8	12,7%	120,8	11,3%	474,8	36,7%	611,4	65,6%
	66-73	83,8	8,3%	26,8	3,2%	193,4	21,3%	121,0	13,7%

Note : n.d. (non déterminé) indique que les modifications de la structure budgétaire ne permettent pas de procéder à des comparaisons sur une base rigoureuse.

n.c. (non calculé) indique les chapitres non dotés en loi de finances initiale ou en loi de finances rectificative.

Source : Cour des comptes. *Ibidem.*

D'une manière plus précise, la Cour des comptes identifie deux facteurs pour expliquer ces reports. Tous deux sont liés à des décalages dans la mise en place des crédits ou dans leur consommation.

D'une part, d'importants reports sont constatés sur des chapitres dont les crédits sont mis en place tardivement. Il s'agit avant tout des chapitres dotés par des fonds de concours européens, retracés parfois en fin d'exercice. Mais il s'agit également de certains chapitres qui alimentent des dépenses déconcentrées, et de crédits d'équipement pour lesquels la loi de finances rectificative ouvre des autorisations de programme et des crédits de paiement de mêmes montants, ce qui n'est pas réaliste.

D'autre part, on constate des retards dans l'exécution de la dépense. Le calendrier de mise en place des crédits est plus rapide que celui des consommations. Ce décalage concerne des chapitres de fonctionnement comme des chapitres d'équipement.

La Cour des comptes a ainsi observé que certains crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 1998 correspondaient à des opérations programmées pour la fin de l'année, mais reportées pour diverses raisons.

Dans l'ensemble, ainsi que le précise la Cour des comptes, une prise en compte plus fine des reports dans la préparation de la loi de finances pourrait permettre une réduction des crédits votés de quelques milliards de francs.

La Cour a ainsi évalué à 6 milliards de francs le montant des crédits dont l'ouverture aurait pu être évitée dans le cadre des lois de finances pour 1998, sans entraîner de sous-dotations.

Elle a chiffré à 1,7 milliard de francs le montant des crédits ouverts par la loi de finances rectificative qui ont été votés puis reportés sur des chapitres faisant l'objet de reports récurrents.

En deuxième lieu, eu égard à la finalité du principe de l'annualité budgétaire, dont l'objet est de rendre efficace le principe de l'approbation préalable de toute dépense publique par le Parlement, ces dotations tardives ou ces reports récurrents rappellent fâcheusement le principe des budgets extraordinaires dont l'objectif était d'éviter qu'ils ne puissent être rapprochés de manière simple et rapide du budget ordinaire dans le seul but de prévenir toute appréciation de la réalité de la situation financière de l'Etat.

Un ajustement de cette pratique est donc éminemment nécessaire.

Il convient en effet de trouver l'équilibre entre la nécessaire souplesse d'une gestion à moyen terme et le respect de l'indispensable transparence dans laquelle doit être accordée par l'autorité compétente, le Parlement, l'autorisation budgétaire.

A cet égard, un examen simultané de la loi de finances et de la loi de règlement de l'année précédente apparaît être la principale avancée qu'il est possible d'opérer, dans ce domaine.

La Cour des comptes a d'ailleurs observé que, grâce à la réduction à un mois de la durée de la période complémentaire (dite aussi journée complémentaire), la publication des comptes de l'Etat a été plus précoce pour l'exercice 1998. Ainsi, la procédure d'accord avec les ordonnateurs a été close le 23 mars 1999 et la production des reports a pu s'engager plus rapidement. Comme le délai habituel de sept à neuf mois entre la clôture des comptes et la production de l'intégralité des comptes définitifs des ministères a été réduit, le ministère des finances a, pour la première fois, arrêté en juin 1999, l'intégralité des reports de crédits.

Cette accélération du calendrier a permis à la Cour de disposer plus tôt des comptes définitifs de l'Etat et d'établir également plus tôt la déclaration générale de conformité.

Le rapport sur l'exécution du budget 1998 a été ainsi établi en juillet 1999, soit six mois seulement après la clôture de la période complémentaire.

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

Les reports de crédits du budget général de 1998 sur 1999 s'élèvent à 63,52 milliards de francs contre 54,52 milliards de francs pour l'exercice précédent, soit une augmentation de 16,5%.

Cette progression est le résultat de deux évolutions inverses : une forte progression, de 10,12 milliards de francs, des reports de crédits des budgets civils ; une réduction significative, mais moins importante, de 1,12 milliard de francs, des reports de crédits des budgets militaires.

Ainsi que l'indique le tableau suivant, les reports sur les budgets civils ont atteint 56,97 milliards de francs, contre 46,85 milliards de francs l'année précédente. Cette progression résulte principalement de l'augmentation des reports sur les dépenses en capital des budgets civils

(+ 3,88 milliards de francs) et de celle des reports de crédits pour dépenses ordinaires relatifs aux chapitres inscrits à l'état H annexé à la loi de finances (+ 4,62 milliards de francs). Toutes les catégories de reports connaissent néanmoins des taux de progression élevés.

### REPORTS DE CRÉDITS DES BUDGETS CIVILS

(en millions de francs)

Budgets civils	1997/1998	1998/1999	Variation 99/98
Crédits d'investissement	31.32	35.20	12,4%
Etat H de la LFI	11.02	15.64	41,9%
Dépenses engagées	1.85	2.35	26,4%
Fonds de concours	2.63	3.76	43,0%
<b>Total</b>	<b>46.84</b>	<b>56.96</b>	<b>21,6%</b>

Source : Cour des comptes.

Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998.

Les reports ne représentent toutefois que 3% des crédits initiaux (4,2% abstraction faite du titre I).

Comme par le passé, l'essentiel des reports porte sur les dépenses en capital. S'agissant de ces dernières, la Cour des comptes a ainsi relevé que le taux de report, déjà très élevé l'an dernier avec 43,5%, a encore augmenté, puisqu'il a atteint 48,8% des crédits votés (72,21 milliards de francs).

Par ailleurs, on continue d'observer une forte concentration des reports sur un nombre limité de budgets : les sept principaux d'entre eux regroupent les trois-quarts des montants reportés, ainsi que l'indique le tableau suivant.

### BUDGETS CIVILS : MONTANTS DES PRINCIPAUX REPORTS 1998/1999

(en millions de francs)

	Reports sur 1999	% du total des reports
Coopération	1.771,8	3,11
Agriculture et pêche	5.543,4	9,73
Charges communes	6.898,5	12,11
Services financiers	3.572,2	6,27
Industrie	3.564,2	6,26
Emploi	8.527,4	14,97
Intérieur et décentralisation	13.105,1	23,01
Total	42.983,2	75,46
<b>Total des reports sur les principaux budgets civils</b>	<b>56.964,9</b>	<b>100</b>

Par rapport à l'exécution du budget 1997, on constate une augmentation de l'ensemble des montants de ces principaux reports :

- La progression est particulièrement sensible pour le budget de l'Agriculture, avec 5,54 milliards de francs, contre 2,86 milliards de francs antérieurement, les Services financiers, avec 3,57 milliards de francs, contre 1,65 milliard de francs pour le budget 1997, et l'Industrie, avec 3,56 milliards de francs, contre 1,597 milliard de francs.

En revanche, on observe une légère décreue des reports relatifs au budget de l'Intérieur et de la décentralisation, avec 13,105 milliards de francs pour le budget 1998, contre 13,454 milliards de francs pour le budget 1997.

En ce qui concerne les types de reports, le tableau suivant présente pour sept exercices la ventilation des reports du budget général entre ces grandes catégories admises par l'article 17 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

**ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS**

*(en millions de francs)*

	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999
<b>I.- Budgets civils</b>							
<b>Crédits inscrits à l'état H :</b>							
- Reports anticipés.....	6.113,4	7.748,7	1.816,7	3.867,4	5.754,9	690,8	3.018,2
- Arrêté général.....	6.764,3	8.790,0	6.656,6	8.627,4	6.700,8	10.333,3	12.624,0
- Total.....	12.877,7	16.538,7	8.473,3	12.494,8	12.455,7	11.024,1	15.642,2
	- 2,2%	+ 28,4%	- 48,8%	+ 47,5%	- 0,3%	- 11,5%	+ 41,9%
<b>Reports du I/10e :</b>							
- Reports anticipés.....	10,1	8,3	271,8	66,1	76,2	287,1	113,1
- Arrêté général.....	1.429,2	1.160,2	1.046,2	1.537,8	1.861,3	1.571,6	2.237,5
- Total.....	1.439,3	1.168,5	1.317,9	1.603,8	1.937,5	1.858,7	2.350,6
	+ 15,5%	- 18,8%	+ 12,8%	+ 21,7%	+ 20,8%	- 4,1%	+ 26,5%
<b>Fonds de concours :</b>							
- Anticipés et arrêté général.....	2.291,3	2.463,2	2.366,0	3.160,8	3.387,2	2.634,7	3.766,8
	- 11,9%	+ 7,5%	- 3,9%	+ 33,6%	+ 7,2%	- 22,2%	+ 43,0%
<b>Crédits d'investissement :</b>							
- Reports anticipés.....	4.313,9	8.582,1	2.206,8	3.056,9	4.688,2	5.422,1	5.418,6
- Arrêté général.....	17.936,3	16.834,5	21.285,9	22.183,8	28.637,1	25.907,0	29.786,7
- Total.....	22.250,2	25.416,6	23.492,8	25.240,7	33.325,2	31.329,1	35.203,3
	- 6,0%	+ 14,2%	- 7,6%	+ 7,4%	+ 32,0%	- 6,0%	+ 12,4%
<b>Total des budgets civils.....</b>	<b>38.858,5</b>	<b>45.587,0</b>	<b>35.650,0</b>	<b>42.500,1</b>	<b>51.105,6</b>	<b>46.846,6</b>	<b>56.964,9</b>
	- 4,5%	+ 17,3%	- 21,8%	+ 19,2%	+ 20,2%	- 8,3%	+ 21,6%
<b>II.- Défense</b>							
Etat H.....	64,6	122,7	61,2	83,2	93,8	25,0	5,0
Report du I/10 <sup>e</sup> + FdC.....	398,5	606,1	872,8	1.445,4	949,3	873,5	1.077,0
Crédits d'investissement.....	9.392,4	9.543,1	11.369,7	11.339,7	5.273,5	6.770,8	5.471,4
<b>Total de la Défense.....</b>	<b>9.855,5</b>	<b>10.271,9</b>	<b>12.303,8</b>	<b>12.868,3</b>	<b>6.316,6</b>	<b>7.669,3</b>	<b>6.553,4</b>
	- 12,8%	+ 4,2%	+ 19,8%	+ 4,6%	- 50,9%	+ 21,4%	- 14,6%
<b>Total budget général.....</b>	<b>48.714,0</b>	<b>55.858,9</b>	<b>47.953,8</b>	<b>55.368,4</b>	<b>57.422,2</b>	<b>54.515,9</b>	<b>63.518,3</b>
	- 6,3%	+ 14,7%	- 14,2%	+ 15,5%	+ 3,7%	- 5,1%	+ 16,5%
<b>Crédits ouverts bruts.....</b>							
Remboursements et dégrèvements d'impôts.....	1.707,1	1.778,1	1.818,1	1.872,5	1.946,9	1.971,3	2.048,8
Crédits ouverts nets.....	238.116	220.528	210.812	222.184	260.547	265.595	316.938
Reports / crédits ouverts bruts.....	1.469,0	1.557,5	1.607,3	1.650,3	1.686,4	1.705,7	1.731,9
	2,9%	3,1%	2,6%	3,0%	2,9%	2,8%	3,1%
Reports / crédits ouverts nets.....	3,3%	3,6%	3,0%	3,4%	3,4%	3,2%	3,7%

(a) Dont 66,70 millions de francs de reports vers le budget annexe de l'Aviation civile.

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

- S'agissant des dépenses ordinaires, l'article 17 distingue deux catégories de crédits pouvant donner lieu à report par arrêté :

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

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

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

L'article 72 de la loi de finances pour 1999 renvoie à l'état H annexé pour la détermination des chapitres de l'exercice 1998 sur lesquels s'imputent les crédits pouvant donner lieu à report à la gestion 1999. Cet état a énuméré quatre-vingt-dix chapitres relatifs aux budgets civils, un chapitre du budget de la défense et cinq chapitres des budgets annexes.

On observera que figurent systématiquement à l'état H les chapitres afférents aux centres de responsabilité (pour lesquels l'exception au principe de l'annualité fait partie du statut) et l'ensemble des chapitres de dépenses informatiques, bureautiques et télématiques, qui s'apparentent, par leur mode de gestion spécifique, à des dépenses d'investissement.

En 1998, les crédits reportés relatifs à l'état H se sont élevés, pour les dépenses civiles, à 15,65 milliards de francs, en augmentation de 41,9% par rapport au budget 1997, pour lequel ils avaient atteint 11,02 milliards de francs.

Les reports au titre des dépenses effectivement engagées (dits reports du 1/10<sup>e</sup>) ont fortement progressé (+26,5%), alors qu'ils avaient diminué pour les reports de l'exercice 1997 sur l'exercice 1998.

Enfin, les reports de crédits ouverts après rattachement des fonds de concours sur les crédits de dépenses civiles ordinaires se situent à 3,77 milliards de francs, soit une progression de 43% par rapport à la gestion précédente.

Il est vrai que ceux-ci avaient précédemment enregistré une forte diminution de 22%.

L'évolution de ces reports est cependant très variable, dans la mesure où l'essentiel des rattachements résulte du versement des fonds structurels européens, dont les montants et les dates d'imputation sont peu prévisibles.

Deux chapitres du ministère de l'intérieur et de la décentralisation illustrent les effets négatifs de la récurrence des reports : le chapitre 67-52 relatif à la dotation globale d'équipement des communes et le chapitre 67-58 relatif à la participation des Communautés européennes à divers programmes de cofinancement.

S'agissant du premier, la mise en place du pacte de stabilité fixant l'évolution de l'enveloppe consacrée à l'essentiel des dotations aux collectivités territoriales a conduit à constater des excédents sur le chapitre de la dotation globale d'équipement. Ces excédents se sont accumulés et ont dépassé en 1998 le montant des dotations (2,959 milliards de francs contre 2,463 milliards de francs). Sauf modification des règles législatives relatives à la dotation globale d'équipement, les crédits devraient rester sans affectation un certain temps.

**EVOLUTION DES DOTATIONS, DES REPORTS ET DES CONSOMMATIONS SUR LE CHAPITRE 67-52 DU BUDGET DE L'INTERIEUR : DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT DES COMMUNES**

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999
<b>AUTORISATIONS DE PROGRAMME</b>					
* LFI	3.660,45	3.170,80	2.403,85	2.463,94	2.557,57
* AP non affectées de n - I	2.549,61	3.541,51	3.765,32	3.917,40	3.932,67
* Annulations	0,00	0,00	- 36,50	- 23,32	- 47,14
* Ouverture décret d'avance + loi de finances rectificative	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
* Mouvements de crédits	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total des AP ouvertes	6.210,06	6.712,31	6.132,67	6.358,02	6.443,10
Disponibles à l'affectation pour n + 1	3.541,51	3.765,32	3.917,40	3.932,67	3.907,12
Affectées cat. I et déléguées cat. II et III	2.668,55	2.946,99	2.215,26	2.425,35	2.535,99
Affectées de cat. I non déconcentré et cat. I, II et III déconcentré	3.304,62	2.943,25	2.496,91	2.619,19	2.728,60
Non affectées (disponibles au niveau local)	291,47	453,73	551,15	231,38	171,79
Engagées en cat. I non déconcentré et cat. I, II et III déconcentré	3.305,35	2.943,55	2.485,45	2.614,62	2.719,23
<b>CREDITS DE PAIEMENT</b>					
<b>LFI, dont :</b>	3.483,15	3.019,80	2.403,85	2.463,94	2.557,57
* Services votés	2.328,56	1.506,18	0,00	0,00	0,00
* Mesures nouvelles	1.154,59	1.513,62	2.403,85	2.463,94	2.557,57
* Annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
* Ouvertures décret d'avance + loi de finances rectificative	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
* Mouvements de crédits	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- reports (n-1/n)	997,68	1.375,27	2.662,19	2.959,59	3.443,41
- reports (n/n+1)	1.375,27	2.662,19	2.959,59	3.443,41	3.819,36
Consommation des crédits de paiement	3.105,56	2.132,88	1.706,44	1.980,13	2.181,61

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

En ce qui concerne le second chapitre (le chapitre n° 67-81), qui n'est jamais doté en loi de finances, l'importance des reports est liée aux difficultés constantes de mise en œuvre ou de consommation des crédits européens qui doivent faire l'objet de cofinancements.

Les reports s'établissent à 4,53 milliards de francs à la fin de l'année 1998.

**EVOLUTION DES DOTATIONS, DES REPORTS ET DES CONSOMMATIONS SUR LE  
CHAPITRE 67-58 DU BUDGET DE L'INTERIEUR : PARTICIPATIONS DES COMMUNAUTES  
EUROPEENNES A DIVERS PROGRAMMES DE FINANCEMENT**

*(en millions de francs)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
reports n-1	nd	2.462	2.822	1.515	1.120	2.625	6.359	5.316
rattachement fonds								
de concours	nd	3.617	1.719	2.363	5.254	7.661	3.557	5.478
autres mouvements	nd	- 13,96	2,00	0,00	0,00	0,00	-67,68	- 32,47
Crédits ouverts	4.908	6.055	4.544	3.879	6.375	10.286	9.849	10.762
dépenses	2.446	3.242	3.028	2.758	3.750	3.927	4.352	4.589
dépenses/crédits ouverts	49,83%	53,46%	66,65%	71,11%	58,82%	38,18%	46,02%	42,65%
% d'évolution dépenses		32,56%	- 6,59%	- 8,92%	35,93%	4,73%	15,41%	1,26%
% d'évolution crédits			- 52,45%	37,45%	122,30%	45,81%	- 53,57%	53,99%

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

- Les reports de crédits pour dépenses en capital de 1998 sur 1999, qui sont de droit, se sont établis à 35,20 milliards de francs, pour les budgets civils. Ils sont ainsi en augmentation de 12,4% par rapport à l'exercice 1997 et représentent 61,80% de l'ensemble des reports de budget général. Cette proportion est en augmentation par rapport à l'exercice 1997 (57,4%).

S'agissant des dépenses militaires en capital, les reports ont diminué, passant de 6,77 milliards de francs à 5,47 milliards de francs, soit une réduction de 19,2%.

*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.

Le montant global de ces reports progresse une nouvelle fois très fortement, de 21,97%, pour s'établir à 1.150 millions de francs.

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

– les reports augmentent fortement de 19,77% sur le budget annexe de l'Aviation civile et de 31,24% pour les Monnaies et médailles, c'est-à-dire les budgets annexes où les masses sont les plus importantes ;

– les reports diminuent d'une manière significative, de 32% et de 8% respectivement, pour les Journaux officiels et la Légion d'honneur, c'est-à-dire pour les lignes moins importantes.

Le tableau suivant récapitule ces éléments :

#### REPORTS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES

(en millions de francs)

	1994	Evolution 1994/1993 (en %)	1995	Evolution 1995/1994 (en %)	1996	Evolution 1996/1995 (en %)	1997	Evolution 1997/1996 (en %)	1998	Evolution 1998/1997 (en %)
Aviation civile.....	451,45	+ 21,8	246,51	- 45,4	195,45	- 20,7	493,466	+ 152,47	591,048	+ 19,77
Journaux officiels.....	7,98	- 80,2	12,78	60,1	26,89	+ 110,4	29,655	+ 10,28	20,055	- 32,37
Légion d'honneur.....	26,29	+ 289	23,59	- 10,3	26,70	+ 13,2	30,713	+ 15,02	28,221	- 8,11
Monnaies et médailles	186,98	- 0,5	272,39	45,7	337,64	+ 23,9	389,092	+ 15,2	510,631	+ 31,24
Ordre de la Libération	-	-	-	-	0,15	N.S.	-	-	0,130	N.S.
Prestations sociales agricoles.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL.....</b>	<b>672,7</b>	<b>+ 10,8</b>	<b>555,27</b>	<b>- 17,4</b>	<b>586,83</b>	<b>+ 5,6</b>	<b>942,928</b>	<b>+ 60,6</b>	<b>1.150,08</b>	<b>+ 22</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.

Les reports ont atteint 15,336 milliards de francs contre 8,859 milliards de francs l'année précédente, soit une augmentation de 73,11%.

Cette forte progression concerne tant les comptes d'affectation spéciale, dont les reports passent de 6,718 milliards de francs en 1997 à 10,184 milliards de francs en 1998, que les comptes de prêts, avec respectivement 2,141 milliards de francs et 5,152 milliards de francs.

La Cour des comptes a observé que le dernier arrêté de report avait été signé le 18 juin, ce qui avait permis de connaître le montant définitif des reports lors de la rédaction de son rapport.

Il convient de saluer cette célérité qui va dans le sens de l'amélioration de la gestion de l'Etat.

**COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE :  
PRINCIPAUX REPORTS DE CRÉDITS DE 1998 À 1999**

*(montants exprimés en 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	949.720.0
902-01	Fonds forestier national	138.354.4
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	1.284.7
902-13	Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	45.955.0
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	282.293.0
902-16	Fonds national du livre	11.269.0
902-17	Fonds national pour le développement du sport	276.728.9
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques	430.991.2
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative	4.676.8
902-22	Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-france	2.025.1
902-23	Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer	114.450.0
902-25	Fonds de péréquation des transports aériens	139.787.8
902-26	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables	2.913.9
902-30	Fonds pour le financement de l'accession à la propriété	47.307.3

## 2.- Les interversions d'exercices

Le principe de l'annualité budgétaire, énoncé par les articles 2 (deuxième alinéa), 16 (premier alinéa) et 17 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, supporte une exception, prévue par l'article 16 (quatrième

alinéa) de cette même ordonnance et précisée par le décret n° 86-451 du 14 mars 1986 : pendant les premières semaines de l'année civile, deux budgets sont simultanément en cours d'exécution. Cette pratique ne doit 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 suivant.

En revanche, le contexte a permis de procéder à des anticipations de charges, sur lesquels il convient d'attirer l'attention de la représentation nationale.

#### *a) Les reports de charges des exercices précédents*

Dans le cadre de son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1997, la Cour des comptes avait relevé plusieurs reports de charges sur l'exercice 1998.

L'examen de ce dernier a permis à la Cour de compléter ses observations.

Toutefois, ainsi que celle-ci l'a noté, il est difficile d'établir une liste dont on peut être certain qu'elle soit exhaustive.

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, en effet, être connu avec certitude.

Les reports de charges de 1997 sur 1998 mis en évidence par la Cour dans le cadre de son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998 concernent plusieurs budgets.

En ce qui concerne les **Affaires sociales**, la Cour avait observé dans le cadre de son rapport relatif à l'exercice 1997 que l'insuffisance des crédits était estimée au total à 2.075,2 millions de francs au budget de l'action sociale et de la solidarité et à plus de 319 millions de francs (en y incluant une dette de 23,9 milliards de francs à l'égard de France Télécom), au budget de la santé publique et des services communs.

En outre, la loi de finances rectificative pour 1998 a ouvert un crédit supplémentaire de 900 millions de francs au titre des RMI, dont 248 millions de francs destinés à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) au titre des exercices 1995 à 1997.

Au budget de l'**Enseignement scolaire**, les reports de charges étaient évalués à 643,8 millions de francs, dont 326 millions de francs au titre de dépenses de rémunérations et 317,8 millions de francs sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Au budget de la **Défense**, les reports de charges ont été évalués par la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997, à 2,19 milliards de francs au titre des dépenses ordinaires, ces reports étant imputables à la procédure dite de « reconstituer des fonds d'avances », et à 0,7 milliard de francs au titre des dépenses d'investissement. A l'occasion de l'examen de l'exécution du budget 1998, la Cour des comptes a rectifié cette dernière évaluation. Le montant de report des charges aux titres V et VI aurait été en fait de 1,156 milliard de francs.

Le montant des sommes restant à payer apparaissait également élevé sur l'ensemble des crédits de la **Recherche**, avec 3,68 milliards de francs au 31 décembre 1997. En outre, le retard des ouvertures de crédits de paiement pour couvrir, selon les échéanciers usuels, les autorisations de programme déjà engagées, était évalué à 1,5 milliard de francs.

S'agissant de la **Culture**, les dettes arrivées à échéance à la fin de l'année 1997, et non encore réglées, étaient évaluées à 313 millions de francs. Ces retards de paiement concernaient notamment le chapitre 66-91 « Autres équipements ». Sans que ces éléments ne soient chiffrés, le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1998 mentionne qu'au budget de la culture et de la communication, au chapitre 31-03 « Indemnités et allocations diverses », et au chapitre 34-97 « Moyens de fonctionnement des services centraux », plusieurs reports de charges ont été décelés par le contrôle financier.

Lors de l'examen de l'exécution du budget 1997, la Cour avait relevé le maintien d'importants reports de charges sur les **Comptes spéciaux** retraçant les opérations de privatisation. Elle avait également observé que les versements à l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) faisaient apparaître un impayé de 4 milliards de francs au titre de l'année 1996 et 4,5 milliards de francs au titre de 1997, soit un report de charges de 8,5 milliards de francs.

Enfin, il faut rappeler que dans le budget des **Charges communes**, une dotation complémentaire de 5,62 milliards de francs a été ouverte en loi de finances rectificative de décembre 1998, au chapitre 44-75 « Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle », pour apurer la dette résiduelle de l'Etat vis-à-vis d'organismes de sécurité sociale, notamment l'ACOSS et le CCMSA, au titre de 1997 et des exercices antérieurs.

Ainsi que l'observe avec constance et régularité la Cour des comptes, chaque année, ces constatations ne sauraient être exhaustives, les reports de charges d'un exercice à l'autre étant difficiles tant à détecter qu'à chiffrer en l'absence de comptabilité patrimoniale comme de recensement exhaustif et précis des dettes certaines de l'Etat non encore réglées à l'issue de la période complémentaire.

#### *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 ou à des besoins de financement sous-évalués, insuffisance qui

peut être consécutive à des mesures de régulation. 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 ne peut donc que constater que la Cour des comptes a encore décelé à la fin de l'exercice 1998 d'importants reports de charges à l'exercice 1999.

Si ces reports apparaissent moins nombreux que les années précédentes, ils ne sont pas pour autant justifiables, d'autant qu'aucune mesure de régulation budgétaire n'est intervenue.

La Cour des comptes observe que ces reports concernent, le plus souvent, les mêmes sections budgétaires que les années précédentes. Elle en conclut, d'une manière logique que cette constance 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 mentionnés au titre des reports de charges sur le budget 1999.

Au budget de l'**Enseignement scolaire**, la Cour des comptes observe que le contrôle financier estime à 752 millions de francs le montant des reports de charges de 1998 sur 1999. Ce chiffre est supérieur à celui des reports de 1997 sur 1998, mais inférieur à ceux de 1996 sur 1997. Ces reports concernent, d'une part, les dépenses de rémunération, à hauteur de 236 millions de francs, cette somme étant liée à la mise en œuvre de la revalorisation de la situation des chefs d'établissement, et, d'autre part, les autres dépenses de fonctionnement, à concurrence de 517,7 millions de francs.

S'agissant du budget de la **Santé, de la solidarité et de la ville**, la Cour observe la persistance d'importants reports dus à des dotations insuffisantes.

Ces insuffisances cumulées de crédits sont évaluées à 2,03 milliards de francs répartis sur plusieurs chapitres, en titre IV et en titre VI, pour l'essentiel.

S'agissant des crédits d'aide médicale, les insuffisances chroniques des dotations afférentes aux dépenses d'aide sociale obligatoire se traduisent par un montant de dettes cumulées égal à 680 millions de francs. La charge correspondante pèse sur les organismes d'assurance maladie puisque, en application de la convention du 9 mai 1995, les crédits d'aide médicale sont répartis sous la forme de versements annuels aux organismes d'assurance maladie, et ce ne sont plus les services déconcentrés qui assurent le paiement des praticiens et des établissements de soins.

Au budget de la **Recherche et de la technologie**, l'insuffisance des dotations est à l'origine d'une dette, correspondant à des dépenses non réglées, d'un montant de 635,5 millions de francs vis-à-vis d'organismes de recherche et de 554 millions de francs vis-à-vis des partenaires du fonds de la recherche et de la technologie.

S'agissant du budget de la **Défense**, les reports de charges ont été encore importants et ont concerné tant le titre III, à raison de 692 millions de francs, que le titre V, à concurrence de 958 millions de francs, soit 1,65 milliard de francs au total.

S'agissant du titre III, la Cour des comptes observe que ces reports de charges sont en réduction des deux-tiers par rapport à la situation constatée à la fin de l'année 1997 (2,194 millions de francs). Elle note que plusieurs mesures répondant à ses observations sur la procédure des fonds d'avance et des reports de charges, que celle-ci génère en dérogation au principe de l'annuité budgétaire, ont été prises.

En ce qui concerne le titre V, on observe une poursuite de l'assainissement constaté en 1997. Les impayés, qui atteignaient 8.000 millions de francs en 1999 sont évalués à 958 millions de francs à la fin de 1998. Ils étaient de 1.156 millions de francs à la fin de 1997, ce qui traduit cependant un fléchissement dans l'effort d'assainissement.

Au budget de la **Culture et de la communication**, l'insuffisance des crédits de paiement disponibles par rapport au montant des autorisations de programme ouvertes sur le chapitre 6691 « Autres équipements » n'a pas permis à l'Etat d'honorer tous ses engagements et a provoqué des reports de charges sur les chapitres des crédits déconcentrés, la priorité ayant été donnée, comme les années précédentes, aux crédits gérés au niveau central. On regrettera cependant que cette insuffisance des crédits n'ait pas été évaluée par la Cour des comptes, contrairement aux années précédentes.

S'agissant des opérations du **Compte spécial du Trésor** n° 902-24 « produits de cession de titres, parts et droits de sociétés », les importants reports de charges constatés depuis 1995 n'ont pas été totalement effacés. La Cour des comptes a, en effet, observé un décalage de 4,08 milliards de francs entre les sommes dues et les sommes payées par l'Etat pour les versements effectués au Crédit lyonnais par l'intermédiaire de l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR), au titre des intérêts des emprunts destinés à sa restructuration. Seuls 28,7 milliards de francs avaient été versés.

Par ailleurs, la Cour des comptes a observé que plusieurs dépenses, qui ont été réalisées pendant la durée de la période complémentaire de l'exercice 1998, ont été enregistrées au titre de l'exercice 1999, alors qu'elles auraient dû l'être au titre du budget 1998.

Trois budgets sont concernés : celui du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; celui du ministère de l'emploi et de la solidarité ; celui du ministère de la défense.

S'agissant du premier, les opérations observées par la Cour des comptes s'élèvent à 302 millions de francs, dont un versement de 176,9 millions de francs d'intérêts à la banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et un versement de 42 millions de francs à Natexis, correspondant à des sommes dues au titre du premier semestre 1998.

En ce qui concerne le ministère de l'emploi et de la solidarité, les montants faisant l'objet de reports de charges, observés par la Cour des comptes, sont plus importants et s'établissent à 451,5 millions de francs, dont 177,1 millions de francs au profit de l'Association pour la gestion de la structure financière (AGSF), au titre de la participation de l'Etat pour le quatrième trimestre 1999, et 224,1 millions de francs à l'ACOSS, pour des sommes dues au titre de 1998 pour certaines exonérations de cotisations sociales.

Au budget de la **Défense**, les montants faisant l'objet d'un report de charges observés par la Cour des comptes s'élèvent à 358,8 millions de francs. Cette somme se décompose de la manière suivante : 186,7 millions de francs au titre d'un reversement de retenues pour pensions relatives à des rémunérations de 1998 (ce report de charges a eu pour corollaire un report de produits) ; 172,1 millions de francs dans le cadre d'un reversement à l'ACOSS des sommes dues au titre de la CSG et de la CRDS afférentes à des rémunérations de 1998.

*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 1998.

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.

On retiendra quelques exemples.

La dette de l'Etat vis-à-vis de **France Télécom**, qui était le principal créancier de l'Etat à raison de 2,6 milliards de francs à la fin de l'année 1996, a fortement diminué à la suite de l'exécution de l'accord d'apurement signé le 29 mai 1997 et portant sur 2 milliards de francs de créances (hors créances des filiales de l'entreprise). Cet accord prévoyait le règlement par l'Etat d'une somme égale à 1,2 milliard de francs sur quatre ans, avec un premier versement en 1997 et un abandon de créances de 0,8 milliard de francs pour France Télécom. Les sommes dues au titre de ce plan portent intérêt de 3% à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998.

Des conventions conclues entre chaque ministère et l'opérateur précisent le montant des versements et leur calendrier.

Les paiements reçus par France Télécom en application de ce plan s'élèvent à 217 millions de francs au titre de 1997 et 612 millions de francs au titre de 1998, soit 829 millions de francs.

Au total, la dette des administrations de l'Etat vis-à-vis de France Télécom peut donc être estimée (en principal), à la fin de l'exercice 1998 à 983 millions de francs.

S'agissant des créances détenues par **EDF** leur montant s'élevait au 31 décembre 1998 à 1,44 milliard de francs, ce qui traduit une poursuite de la réduction de la dette (- 3,4%). La Cour des comptes observe cependant

une inflexion dans le rythme de cette évolution, après les réductions de 11% en 1997 et 15% en 1996.

En ce qui concerne **GDF**, la Cour observe que la situation continue à se dégrader. Les créances de cette entreprise sur « l'Etat et autres collectivités publiques » s'élevaient au 31 décembre 1998 à 686 millions de francs, soit une hausse de 5,3% par rapport à 1997.

En revanche, les dettes de l'Etat vis-à-vis de la **SNCF**, qui ont plusieurs origines, ont fortement diminué en 1998. Elles s'élevaient globalement, au 31 décembre 1998, à 746,2 millions de francs. A la fin de la période complémentaire, le 29 janvier 1999, l'état des créances et des dettes correspondant au cahier des charges de l'entreprise (décret du 13 septembre 1983) et à la convention pour le développement du transport combiné route-rail présentait, selon l'entreprise, un solde débiteur pour l'Etat de 272 millions de francs, en réduction, cependant, de 62% par rapport à 1997. De même, les créances correspondant à diverses prestations facturées par les services centraux ou les régions de la SNCF s'établissaient à 5,8 millions de francs, contre 18,2 millions de francs à la fin de l'exercice 1997, et l'Etat restait débiteur à la clôture de l'exercice 1998 de 40,3 millions de francs, contre 395 millions de francs à la fin de l'exercice 1997, au titre des subventions d'équipement ayant trait au programme spécial d'Ile-de-France et à certains investissements du réseau principal. S'agissant du remboursement d'un trop-perçu sur la taxe professionnelle, constaté à la suite d'un contentieux fiscal, 239,1 millions de francs restaient à régler au 29 janvier 1999 sur un principal de 542,2 millions de francs (arrêt du 2 juillet 1998 de la Cour administrative d'appel de Paris).

S'agissant de **l'Imprimerie nationale**, l'amélioration de la situation, constatée en 1997, s'est poursuivie en 1998. La créance sur les administrations centrales a été réduite de 256 millions de francs au 31 décembre 1996, à 152 millions de francs au 7 février 1998 et à 123,3 millions de francs à la fin de la période complémentaire de l'exercice 1998 (le 29 janvier 1999) dont 9 millions de francs afférents à des créances non actives à cette date.

*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 1999, ont pu être anticipées grâce à la qualité des résultats d'exécution de l'exercice 1998, *in fine* meilleurs que ne l'escomptaient les dernières prévisions rectifiées.

Ainsi que l'observe la Cour des comptes, les arbitrages entre exercices comptables ne sont pas formellement irréguliers au regard des dispositions du décret n° 86-451 du 14 mars 1986 relatif à la comptabilisation des recettes et des dépenses de l'Etat. Notamment, les règles de comptabilisation des opérations dites réciproques, effectuées avec des organismes publics ou assimilés ou entre le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor sont peu contraignantes.

Seule une comptabilité en droits constatés impliquerait le principe de la spécialisation de l'exercice, pendant comptable du principe budgétaire de l'annualité.

La Cour des comptes a ainsi observé une forte progression des dépenses comptabilisées durant la période complémentaire, ce qui constitue un indice significatif. Celles-ci ont en effet progressé de 11,83 milliards de francs et se sont établies à 72,88 milliards de francs pour l'exercice 1998 contre 61,05 milliards de francs pour le budget 1997. On observe ainsi l'interruption du mouvement de décroissance observé depuis 1995 (89,08 milliards de francs), malgré un raccourcissement de la durée de cette période.

La Cour a également observé que la progression des dépenses comptabilisées pendant la période complémentaire provient avant tout de celles imputées sur les comptes d'affectation spéciale : 20,77 milliards de francs, contre 12,59 milliards de francs pour 1997 et 0,76 milliard de francs en 1996.

D'une manière plus précise, le mécanisme décrit affecte surtout le compte n° 902-24 « produits de cessions de titres du secteur public ». Les neuf dépenses comptabilisées après le 1<sup>er</sup> janvier 1999 représentent à elles seules 20,41 milliards de francs, soit près de 40% (38,12%) des dépenses du compte pour la gestion 1998.

Sur ces neuf dépenses, cinq ont été comptabilisées les 25 ou 29 janvier, juste avant la clôture de la période complémentaire : 3,04 milliards de francs d'acompte à la SOGEPa sur l'achat d'actions de Dassault Aviation ; 17 milliards de francs de dotations en capital dont 5,7 milliards de francs pour EPFR, 5 milliards de francs pour Réseau ferré de France et 1 milliard pour Charbonnages de France.

Par ailleurs, la Cour observe encore quelques exemples de versements au profit d'organismes publics ou parapublics, même si ceux-ci ont été moins nombreux que pour le budget 1997.

Ainsi, pour la seconde fois, le Crédit foncier de France aura bénéficié d'une dotation, d'un montant de 1,5 milliard de francs, comptabilisé le 29 janvier 1999, le dernier jour de la période complémentaire, pour assurer l'équilibre du compte spécial de bonification à la suite des demandes de remboursement anticipé ou de rééchelonnement des prêts PAP, alors même que le compte n'aura pas été en déficit en 1998 et ne devait pas l'être encore en 1999.

Ce même 29 janvier 1999, un versement provisionnel de 200 millions de francs a également été comptabilisé au profit de la SOFARIS, pour la création d'un nouveau fonds de garantie, le FASEP-GARANTIE.

Ainsi que l'observe la Cour des comptes, la pratique du provisionnement n'est pas critiquable, mais elle ne fait pour l'instant l'objet d'aucune règle, alors qu'elle devait « *répondre à des normes comptables prédéfinies et chaque provision devait être justifiée précisément.* »

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

Le principe de spécialité des crédits, garantie fondamentale de l'information du Parlement et de la rigueur de la gestion, est l'un des piliers sur lesquels repose l'ordonnance organique 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 1998, le montant global des crédits du budget général déplacés dans le cadre de ces trois procédures s'est élevé à 194,5 milliards de francs.

Comme l'indique le tableau ci-après, ce montant représente la plus faible progression (+1,6%) des crédits déplacés depuis 1996. Il est vrai, toutefois, que ce ralentissement s'explique largement par la très importante progression enregistrée en 1997. Au total, le montant global des crédits du budget général déplacés reste relativement stable, représentant, en 1998, 10,3% du montant des crédits initiaux du budget général, contre 10,4% en 1997.

	1994	1995	1996	1997	1998
Répartitions	15.630	11.182	12.320	14.137	10.927
Transferts	142.132	143.050	151.817	174.520	180.807
Virements	1.16	1.092	1.880	2.679	2.750
<b>Total</b>	<b>158.922</b>	<b>155.332</b>	<b>166.023</b>	<b>191.337</b>	<b>194.491</b>
<i>Evolution (en %)</i>	- 0,6	- 2,2	+ 6,9	+ 15,2	+ 1,6
Total rapporté au montant total des crédits initiaux (en %)	9,5	9,1	9,2	10,4	10,3

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

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

En 1998, ce transfert de crédits de pensions a porté sur 145,5 milliards de francs, représentant ainsi 74,8% de l'ensemble des mouvements constatés au sein du budget général (contre 82,2% en 1996 et 73,1% en 1997).

Si on excepte ce transfert planifié, les 48,98 milliards de francs de mouvements restants représentent 2,4% 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 relativement stable par rapport au niveau atteint en 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 : alors que les transferts et les virements de crédits accusent une légère hausse, respectivement de 3,6% et 2,9%, les répartitions de crédits subissent une baisse sensible, de près de 23%, revenant à leur plus bas niveau depuis cinq ans.

## 1.- Les répartitions de crédits globaux

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

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

– les crédits pour « dépenses éventuelles » (article 10) ;

– les crédits pour « dépenses accidentelles » (article 11, alinéa premier).

### BUDGET GÉNÉRAL : RÉPARTITION DE CRÉDITS GLOBAUX

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

Comme il vient d'être indiqué, les répartitions de crédits globaux du budget général sont en baisse de 22,7% en 1998, s'élevant à moins de 11 milliards de francs. Cette évolution est essentiellement imputable aux répartitions de crédits pour dépenses non encore ventilées (article 7).

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

Les répartitions de crédits pour dépenses non encore ventilées connaissent, en 1998, une baisse de 23,6%. Elles s'élèvent, en effet, à 10,5 milliards de francs, contre 13,7 milliards de francs en 1996.

Quatre mouvements se distinguent de par leur importance, affectant :

– le budget de l’Enseignement scolaire, dont les emplois jeunes ont été financés, à hauteur de 3,54 milliards de francs par des crédits provenant du budget de l’Emploi, au chapitre 44-01 « Programme en faveur de l’emploi de jeunes » ;

– le budget de l’Outre-mer, dont l’affectation de 1.180 millions de francs de crédits a été « remaniée » sur la base des dotations initialement prévues aux chapitres 68-93 « Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie » (390 millions de francs) et 46-01 « Actions d’insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM » (790 millions de francs) ;

– le budget de l’Intérieur et de la décentralisation, qui a bénéficié d’une répartition de crédits globaux à hauteur de 1.053,7 millions de francs ;

– le budget des Charges communes, qui a été à l’origine d’une répartition de crédits globaux à partir des chapitres 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public », pour 2,87 milliards de francs, afin de financer les conséquences de l’accord salarial sur la fonction publique, 31-93 « Etudes budgétaires et rationalisation des choix budgétaires », pour 31,9 milliards de francs, et 44-76 « Mesures exceptionnelles en faveur de la cohésion sociale », pour 225 millions de francs.

- 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 du budget de l’Outre-mer « Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie », dont 390 millions de francs ont « été répartis de manière approximativement identique à l’année précédente ».

Elle fait également référence aux crédits globaux administratifs du chapitre 37-93 « Etudes budgétaires et rationalisation des choix budgétaires » du budget des Charges communes, dont 31,9 millions de francs auraient dû être directement inscrits au budget des Services financiers.

- La Cour des comptes rappelle également que certaines répartitions altèrent la nature des dépenses autorisées et dénonce « la pratique consistant à répartir sur un chapitre d’investissement des crédits de fonctionnement, pratique constante depuis 1993, [et qui] s’est poursuivie en 1998 ».

La Cour cite, ainsi, l'exemple du chapitre 33-94 « Action interministérielle – prestations et versements facultatifs » du budget des Services généraux du Premier ministre, lequel chapitre a fait l'objet, en 1998, d'une répartition, d'un montant de 7,6 millions de francs (contre 1,45 million de francs en 1997) au bénéfice du chapitre 57-40 « Equipement immobilier du ministère de l'intérieur » du budget de l'Intérieur.

- La Cour s'inquiète, enfin, du caractère tardif de certains arrêtés de répartition.

Elle cite ainsi l'exemple de l'arrêté de répartition du 28 décembre 1998, destiné à répartir plus de la moitié des crédits du chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » du budget des Charges communes, ainsi que l'arrêté de répartition, du 27 novembre 1998, des crédits du chapitre 44-01 « Programme en faveur de l'emploi des jeunes » du budget de l'Emploi, visant à financer les rémunérations des adjoints de sécurité.

Notons, toutefois, que la « grande répartition », destinée à compléter les crédits de rémunération et de pension des agents de la fonction publique, à partir du chapitre 3494 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » du budget des Charges communes, ne fait plus l'objet, depuis 1992, d'arrêtés tardifs.

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

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

En application de l'article 10 de l'ordonnance organique, les chapitres de crédits provisionnels figurant à l'état G annexé à la loi de finances ont bénéficié de répartitions effectuées à partir du chapitre 37-94

« Dépenses éventuelles » du budget des Charges communes. En 1998, elles ont porté sur un montant de 206,9 millions de francs, ce qui représente une baisse de 15,3% par rapport à l'année 1997 (244,4 millions de francs).

Il convient de noter que la majeure partie des crédits répartis en application de l'article 10 ont été destinés au chapitre 34-03 « Frais de réception et de voyages officiels » du budget des Affaires étrangères, comme ce fut le cas au cours des années précédentes, ainsi qu'aux chapitres 37-44 « Dépenses domaniales » du budget des Services financiers et 37-61 « Dépenses et remboursements supportées par la France au titre des infrastructures pétrolières » du budget de l'Industrie.

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

Elles connaissent, par nature, une évolution erratique. En 1998, leur montant s'élève à 223,3 millions de francs (contre 147,6 millions de francs en 1997).

Parmi ces mouvements, effectués à partir du chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des Charges communes, on peut mentionner la répartition de 59,8 millions de francs (contre 114,5 millions de francs en 1997) sur le chapitre 37-91 « Fonds spéciaux » du budget des Services généraux du Premier ministre, ainsi que la répartition de 44,5 millions de francs (contre 27,6 millions de francs en 1997) sur le chapitre 20-12 « Secrétariat général - Présidence de la République » du budget des Charges communes, et celle de 100 millions de francs sur le chapitre 47-21 « Programme d'action sociale de l'Etat » du budget de la Santé.

## 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 1998, à 180,81 milliards de francs, en progression de 3,6% par rapport à 1997 (174,5 milliards de francs). Ils ont représenté 93% des modifications de la répartition des crédits, contre 91,2% en 1997.

**BUDGET GÉNÉRAL : TRANSFERTS DE CRÉDITS**

	Montants (en millions de francs)	Evolution par rapport à l'année précédente (en %)	Montants rapportés			
			au total des mouvements internes 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

- Comme chaque année, le transfert le plus important a porté sur les crédits de pensions en provenance de divers budgets vers le budget des Charges communes (145,5 milliards de francs, comme cela a déjà été indiqué, soit 80,5% des transferts).

- Sans mettre en cause, comme elle l'avait fait les années précédentes, le caractère répétitif de certains transferts, auquel elle demandait qu'il fût mis un terme par une inscription directe des crédits correspondants au chapitre d'imputation de la dépense, la Cour des comptes signale que certains transferts font l'objet « *d'irrégularités ou d'anomalies susceptibles de nuire à la transparence de la gestion* ».

La Cour cite, ainsi, l'exemple du budget du Logement, dont 650 millions de francs ont été transférés <sup>(1)</sup> du chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat » vers le chapitre 4491 « Encouragement à la construction immobilière – primes à la construction » du budget des Charges communes, afin de verser au Crédit foncier de France le montant des primes à l'amélioration de l'habitat. La Cour souligne l'irrégularité du recours à la procédure de transfert, faisant valoir que « *l'irrégularité réside dans le choix du chapitre d'imputation comptable de la dépense : un chapitre d'intervention est utilisé pour payer une subvention d'investissement* ».

Comme l'année précédente, votre Rapporteur général regrette vivement qu'une telle opération ait pu avoir lieu. Ce transfert est non seulement irrégulier au regard de l'article 14 de l'ordonnance organique, mais il met en jeu des sommes importantes par rapport aux dotations

(1) Arrêté, du 30 décembre 1998, portant transfert de crédits, publié au Journal officiel du 1er janvier 1999, page 51.

respectives des chapitres concernés, les 650 millions de francs transférés représentant 10,04% des crédits initiaux du chapitre 65-48 du budget du Logement et 7,3% des crédits votés en loi de finances initiale au chapitre 44-91 du budget des Charges communes.

- La Cour souligne, par ailleurs, que certains transferts ont eu pour conséquence de modifier la nature des dépenses en cause, ce qui est irrégulier au regard de l'article 14 de l'ordonnance organique.

La Cour relève ainsi que 60,8 millions de francs ont été transférés<sup>(1)</sup> de chapitres de fonctionnement du titre III et du chapitre d'investissement 57-58 « Recherche scientifique et technique – études – audits – expertises » du budget de l'Urbanisme vers le budget de la section recherche du ministère de l'éducation, au profit des chapitres 36-19 « Recherche dans les domaines de l'équipement » et 63-00 « Recherche dans les domaines de l'équipement ». La Cour estime que ces transferts « traduisent une modification de la nature de la dépense n'entrant pas dans le champ de l'article 14 de l'ordonnance de 1959 ».

- Enfin, la Cour observe que, comme les années précédentes, des arrêtés de transfert sont intervenus tardivement, rendant impossible la consommation complète, en 1998, des crédits concernés.

### 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 1998, 2,76 milliards de francs, en progression de 2,9% par rapport à 1997. Rappelons, à cet égard, qu'après avoir connu une sensible diminution en 1994 et 1995, les

---

(1) Arrêtés des 7 août et 13 octobre 1998 portant transfert de crédits publiés, respectivement, au Journal officiel des 9 août 1998, page 12225, et 18 octobre 1998, page 15806.

virements de crédits avaient déjà enregistré, en 1996 et 1997, une hausse sensible, respectivement, de 72% et 42,5%.

#### BUDGET GÉNÉRAL : VIREMENTS DE CRÉDITS

	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 %)
1994	1.161,6	- 50,4	0,7	0,07	0,07	0,06
1995	1.093,5	- 5,9	0,7	0,06	0,06	0,06
1996	1.880,4	+ 72,0	1,1	0,10	0,10	0,10
1997	2.679,4	+ 42,5	1,4	0,15	0,14	0,14
1998	2.756,9	+ 2,9	1,4	0,15	0,14	0,13

On notera que 80% de ces virements ont concerné quatre budgets : ceux du Travail, de la Défense, de l'Enseignement scolaire et de l'Intérieur. Ils ont, au sein de cet ensemble, essentiellement touché :

– le budget du Travail, pour un montant de 797,3 millions de francs, essentiellement prélevés sur le chapitre 4474 « Insertion des publics en difficulté », afin de pallier l'insuffisance des crédits relatifs aux chapitres 43-04 « Formation et insertion professionnelle – rémunération des stagiaires », 43-71 « Formation professionnelle des adultes », 44-71 « Reclassement des travailleurs handicapés » et 44-73 « Relations du travail et amélioration des conditions de travail » ;

– le budget de l'Enseignement scolaire, pour un montant de 270,1 millions de francs. Sur ce total, 120 millions de francs sont venus abonder les chapitres 36-71 « Etablissements scolaires et de formation – dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement » et 43-02 « Etablissements d'enseignement privés – contributions de l'Etat au fonctionnement et subventions », afin de contribuer au financement de la rémunération des emplois jeunes ;

– le budget de la Défense, pour un montant de 847,3 millions de francs, afin de pallier les insuffisances de crédits prévus en loi de finances initiale affectant les chapitres 33-92 « Prestations et versements facultatifs » et 34-02 « Services communs – entretien et achat de matériel – fonctionnement et entretien immobilier ». La Cour s'inquiète, à cet égard,

que « *les ouvertures de crédits par virement [aient été] nécessitées par des insuffisances de crédits qui reflètent de manière préoccupante des difficultés à tenir les prévisions budgétaires en terme d'effectif* » ;

– le budget de l'Intérieur, pour un montant de 266,8 millions de francs, afin notamment de « boucler » le financement des dépenses de personnel, dont les dotations en loi de finances initiale se sont également révélées insuffisantes.

#### 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 la persistance d'irrégularités concernant l'imputation des dépenses, qu'elle avait déjà relevées lors des années antérieures.

La Cour dénonce, ainsi, l'imputation abusive de certaines dépenses du budget de la Coopération sur les crédits du Fonds d'aide et de coopération (chapitre 68-91 du budget de la Coopération), en lieu et place d'une imputation sur les crédits du chapitre 4223 du titre IV relatif aux dépenses d'intervention. Elle fait observer que l'administration semble encourager « *la perméabilité* » des chapitres budgétaires précités, en raison de la souplesse de gestion des crédits du FAC, gérés directement par la Caisse française de développement. Or, la Cour a déjà signalé, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1996, que « *le mode d'utilisation des crédits du FAC ne permet pas d'assurer un contrôle minimal des dépenses effectuées* ». Rappelons, à cet égard, que la décision d'expérimenter une gestion des crédits du FAC conformément au droit commun de la dépense publique a été prise en novembre 1996. Mais, compte tenu de la complexité de ce projet, aucune expérimentation n'a pu être menée en 1997 et 1998. En l'état actuel des informations de votre Rapporteur général, cette expérimentation a été menée en 1999, dans huit pays, mais ne concernerait que les seules opérations intégralement réalisées

par les services extérieurs de l'Etat. Cette expérimentation devrait être amplifiée en 2000 <sup>(1)</sup>, avant d'être généralisée en 2001.

- La Cour met, par ailleurs, en exergue le fait que « *la distinction entre dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement n'est pas toujours suffisamment rigoureuse* ».

Elle cite, ainsi, les exemples du budget de l'Intérieur, dont les crédits provisionnels du chapitre 3761 « Dépenses relatives aux élections » ont supporté irrégulièrement des dépenses de personnel, et du budget de l'Urbanisme, sur lequel des vacataires ont été rémunérés à partir du chapitre 31-90 « Rémunérations des personnels » concernant les emplois permanents.

- La Cour s'inquiète, enfin, de voir la règle de spécialité des crédits d'intervention du titre IV parfois contournée.

La Cour note, ainsi, que, s'agissant du budget de la Santé, diverses subventions, imputées au titre IV, ont été versées à des associations <sup>(2)</sup> pour la réalisation de prestations de services, alors qu'elles auraient dû faire l'objet de marchés publics, les dépenses correspondantes devant alors être imputées, selon leur nature, aux titres III ou 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

---

(1) *L'expérience concernera non seulement les projets déconcentrés, mais également les projets mis en œuvre par les services centraux. Le champ d'application géographique de cette réforme sera, par ailleurs, étendu à Cuba, au Ghana et au Liban.*

(2) « *Subvention de 100.000 francs imputée sur le chapitre 47-11 « Programmes et dispositifs en faveur de la santé des populations », versée à l'association FINVAT pour la réalisation d'une synthèse de données chiffrées dans le cadre de l'assistance médicale à la procréation ; subvention de 330.041 francs, imputée sur le même chapitre, versée à l'association SIDA-INFO-SERVICE pour la mise en place d'un numéro verts relatif à l'hépatite B ; subvention de 460.692 francs, imputée sur le chapitre 47-19 « organisation du système de soins », versée au Laboratoire central des industries électriques pour assurer le contrôle d'un marché concernant des appareils d'électro-chirurgie. »*

dû retracer les modifications survenues pendant l'exercice, interviennent pour des raisons différentes. En principe, les annulations devraient correspondre aux dotations ordinaires qui n'ont pas lieu d'être reportées sur l'exercice suivant, en application de l'article 17 de l'ordonnance organique. Pour leur part, les dépassements ne devraient concerner que les chapitres dotés de crédits évaluatifs, sur lesquels les dépenses peuvent excéder le montant des crédits ouverts par les lois de finances initiale ou rectificative.

Cette année encore, et votre Rapporteur général doit le déplorer, les annulations ne donnent lieu à aucune explication spontanée 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.

L'exercice 1998 est marqué, pour le seul budget général, par des ajustements en loi de règlement très comparable à ceux de l'exercice précédent pour les ouvertures, puisque 15,30 milliards de francs de dépassements de crédits nécessitent des demandes d'ouvertures, au lieu de 14,68 milliards de francs en 1997. D'autre part, 9,46 milliards de francs d'annulations sont proposés pour le budget général, soit un montant également comparable aux annulations demandées pour 1997, qui s'étaient élevées à 10,52 milliards de francs.

**ÉVOLUTION DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN LOI DE RÉGLEMENT**

*(en millions de francs)*

	1994		1995		1996		1997		1998	
	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
<i>A.- Budget général</i>										
Dépenses ordinaires civiles brutes .....	11.843	17.887	16.011	12.954	23.143	8.968	14.673	9.475	15.264	8.304
Dépenses civiles en capital .....	-	-	-	-	-	1	-	2	-	1
Dépenses militaires .....	14	797	14	1.294	113	1.249	8	1.046	32	1.158
<b>Total du budget général (A) .....</b>	<b>11.857</b>	<b>18.684</b>	<b>16.025</b>	<b>14.248</b>	<b>23.256</b>	<b>10.218</b>	<b>14.681</b>	<b>10.523</b>	<b>15.296</b>	<b>9.463</b>
<i>B.- Budgets annexes.....</i>	1.636	2.138	1.324	1.666	1.359	2.148	774	528	1.851	728
<i>C.- Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor.....</i>	602	503	1.676	20.650	394	9.587	701	306	10.590	305
<b>TOTAL des opérations à caractère définitif (A+B+C) .....</b>	<b>14.095</b>	<b>21.325</b>	<b>19.025</b>	<b>36.564</b>	<b>25.009</b>	<b>21.953</b>	<b>16.156</b>	<b>11.357</b>	<b>27.737</b>	<b>10.496</b>
<i>D.- Opérations à caractère temporaire (crédits) ...</i>	175.319	986	1.418	824	24.493	164	43.110	109	23.307	1.675
<b>TOTAL pour le budget de l'Etat (A+B+C+D) ...</b>	<b>189.414</b>	<b>22.311</b>	<b>1.437</b>	<b>37.388</b>	<b>49.502</b>	<b>22.117</b>	<b>59.266</b>	<b>11.466</b>	<b>51.044</b>	<b>12.171</b>
<i>E.- Autorisations de découverts supplémentaires....</i>	46.681	-	42.857	-	41.318	-	41.905	-	37.498	-

(a) Sans prise en compte de l'annulation liée à la suppression du budget annexe de l'Imprimerie nationale, soit 2.050,10 millions de francs.



Les ouvertures demandées sur les budgets annexes sont en augmentation, puisque 1.851 millions de francs de dépassements sont à comparer à 774 millions de francs en 1997. 728 millions de francs d'annulations sont à comparer à 528 millions de francs en 1997. Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) a nécessité de plus importants ajustements en 1998 qu'en 1997 dans le cadre de la loi de règlement, ce qui explique, compte tenu de sa masse, la plus grande part de l'écart constaté, les dépassements sur le BAPSA s'élevant à 1.388,57 millions de francs, essentiellement au titre de remboursements de droits indûment perçus.

### ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998
I. Budget général	11.857,	16.024,	23.256,	14.681,	15.296,
II. Budgets annexes	1.636,	1.324,	1.359,	773,7	1.851,
III. Comptes spéciaux du trésor	175.921,	1.420,	24.887,	43.810,	33.897,
IV. Hors compte 903-58 <sup>(a)</sup>	8.198,	1.681,	2.595,	2.198,	10.590,
<b>TOTAL I + II + III</b>	<b>189.414,</b>	<b>1.437,</b>	<b>49.502,</b>	<b>59.265,</b>	<b>51.044,</b>
<b>TOTAL I + II + IV</b>	<b>21.692,</b>	<b>19.030,</b>	<b>27.210,</b>	<b>17.653,</b>	<b>27.737,</b>

(a) Compte d'« avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

Les comptes spéciaux du Trésor ont enregistré des dépassements significatifs de crédits en 1998 notamment du fait du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « produits de cessions de titres du secteur public », avec 10.548,35 millions de francs de crédits demandés dans le cadre du présent projet de loi, plus de 20 milliards de francs d'engagements ayant été opérés en janvier 1999, pendant la période complémentaire <sup>(1)</sup>.

Enfin, la différence de montant entre les dépassements et les annulations continue de trouver également son origine, comme pour les années précédentes, dans les opérations temporaires : les avances au seul fonds de soutien des rentes ont représenté 23,31 milliards de francs sur 51,04 milliards de francs de dépassements, à comparer à 12,17 milliards de francs d'annulations.

(1) Voir ci-après le commentaire de l'article 9 du présent projet de loi.

## A.- LE BUDGET GENERAL

Le solde net des ouvertures et annulations fait apparaître une augmentation de 5.834 millions de francs des crédits du budget général, ce qui représente 0,31% des crédits initiaux et 0,28% des crédits ouverts.

En 1997, le solde net des ouvertures et annulations avait conduit à une augmentation de 4.158 millions de francs des crédits du budget général. L'augmentation des dépassements et la diminution des annulations sur le titre premier expliquent la plus grande part des mouvements constatés.

### 1.- Les dépassements et ouvertures de crédits

Selon le présent projet de loi, les dépassements de crédits correspondant aux ouvertures demandées ont atteint 15.296 millions de francs, soit 0,77% du total des crédits ouverts, dont 15.264 millions de francs pour les dépenses ordinaires civiles (article 3 du présent projet) et 32 millions de francs au titre des dépenses ordinaires militaires (article 5 du présent projet).

#### BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	Total net des crédits ouverts (A)	Dépassements (Crédits supplémentaires demandés en loi de règlement) (B)	Pourcentage (B/A)
1981	781.405,1	9.420,3	1,21
1982	917.039,1	10.348,7	1,13
1983	1.011.864,3	19.060,6	1,88
1984	1.107.444	14.408	1,30
1985	1.188.764,5	7.588,7	0,64
1986	1.257.788,1	15.991,8	1,27
1987	1.261.877,2	28.667	2,27
1988	1.327.027,1	15.826,8	1,19
1989	1.413.517,9	21.459,1	1,52
1990	1.531.753,1	12.058,8	0,79
1991	1.612.984,5	18.591,2	1,15
1992	1.707.164,9	20.625,6	1,21
1993	1.778.109,8	24.024,6	1,35
1994	1.818.141,3	11.857,3	0,65
1995	1.872.540,0	16.024,9	0,86
1996	1.946.972,4	23.256,1	1,19
1997	1.971.388,9	14.681,4	0,74
1998	1.985.356,5	15.296,2	0,77

Les dépenses effectuées en dépassement des crédits ouverts sont autorisées en matière de crédits évaluatifs pour les chapitres correspondant à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi que pour les chapitres énumérés à l'état F annexé à la loi de finances.

Ces prescriptions, inscrites à l'article 9 de l'ordonnance organique, ne sont pas d'une précision telle que leur application soit dénuée de toute incertitude. Ainsi, le Gouvernement considère-t-il que les charges de pensions appartiennent à la catégorie des crédits évaluatifs parce qu'elles ressortissent du service de la dette viagère de l'Etat. Votre Rapporteur général a exposé l'an dernier 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 n° 59-2 du 2 janvier 1959 prévoit que les charges de la dette viagère doivent être 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.

#### BUDGET GÉNÉRAL : DÉPASSEMENTS SELON LA NATURE DES CRÉDITS

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Crédits évaluatifs	24.023	11.857,2	16.024,9	23.247,9	14.670,1	15.291,7
Crédits provisionnels	1,6	0,039	0	0	0	1,702
Crédits limitatifs	0	0,040	0,002	8,182	11,255	2,772
<b>TOTAL</b>	<b>24.024,</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>

En 1998 encore, pour la quatrième année consécutive, des dépassements de crédits limitatifs, donc irréguliers, ont concerné le budget des Services généraux du Premier ministre <sup>(2)</sup>.

Le présent projet de loi fait état d'un dépassement de 2.771.720,77 francs sur les rémunérations payées pour le compte de La Documentation française, du fait de l'émission d'ordres de reversement non suivis de recouvrement, alors que le chapitre correspondant, doté pour

(1) Rapport n° 1603 du 18 mai 1999, pages 145 et 146.

(2) Il s'y ajoute les ajustements de centimes, qui ne peuvent être analysés comme une irrégularité, mais comme une nécessité comptable.

mémoire en loi de finances initiale, est alimenté par des rétablissements de crédits provenant du compte de commerce de La Documentation française.

**BUDGET GÉNÉRAL :  
VENTILATION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS ÉVALUATIFS**

*(en millions de francs)*

Nature des dépenses	1996	1997	1998	<i>Évolution 1998/1997 (en %)</i>
<b>Titre I</b>				
Dette publique .....	2.419,	1.692,	2.107,	24,51
Garanties diverses .....	0,00	4.974,	101,28	- 97,96
Dépenses en atténuation de recettes .....	15.690,	2.186,	11.206,	412,65
<b>Titre III</b>				
Pensions civiles et anciens combattants .....	454,72	652,31	233,53	- 64,20
Frais de justice et réparations civiles.....	341,24	429,68	220,71	- 48,63
Cotisations et prestations sociales .....	2.337,	964,02	867,94	- 9,97
<b>Titre IV</b>				
Bonifications d'intérêts .....	489,57	2.738,	0	- 100,00
Fonds national de chômage .....	1.511,	883,22	514,32	- 41,77
Dations en paiement .....	0,00	149,51	40,30	- 73,04
Divers .....	2,61	0	0	0
<b>TOTAL.....</b>	<b>23.247,</b>	<b>14.670,</b>	<b>15.291,</b>	<b>4,24</b>

Un dépassement de même nature avait été constaté en loi de règlement pour 1997 (11,26 millions de francs), en loi de règlement pour 1996 (8,18 millions de francs) et en loi de règlement pour 1995 (2.008,06 francs).

Le dépassement de 1998 est donc moins important que ceux des années précédentes, des efforts ayant été accomplis pour accélérer les remboursements du compte de commerce au budget général. L'exercice 1999 s'est soldé sans dépassement des crédits grâce à l'inscription en loi de finances rectificative pour 1999 de 4,2 millions de francs pour répondre aux observations de votre Rapporteur général et de la Cour des comptes.

Pour la première fois depuis 1994, un dépassement de crédits provisionnels est constaté, sur le chapitre 31-96 « Remises diverses » du budget des Services financiers, à hauteur de 1.701.853,35 francs, au titre des remises versées aux débiteurs de tabac.

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 « Remises diverses » du budget des Services financiers, pour un montant de 1,7 million, constituent donc une infraction aux dispositions de l'article 10 de l'ordonnance organique.

*a) Les ouvertures de crédits au titre premier*

Les ouvertures sur cinq chapitres des Charges communes au titre de la **dette publique** (chapitres 12-01, 12-02, 12-03, 13-01 et 13-03) représentent 2.107 millions de francs, au lieu de 1.692 millions de francs en 1997.

Il convient d'observer, en premier lieu, qu'aucun dépassement n'est constaté sur les chapitres de la première partie (dette négociable), une annulation de 643 millions de francs (0,27% des crédits ouverts) étant, au contraire, opérée.

Sur les deuxième (dette non négociable) et troisième (charges diverses et frais de trésorerie) parties, les dépassements, en augmentation de 25% par rapport à 1997, s'expliquent pour l'essentiel par l'évolution des charges supportées par le chapitre 13-03 « Frais divers de trésorerie ». Ces charges s'élèvent à 2.425 millions de francs pour 972 millions de francs de crédits ouverts, notamment à cause du montant des commissions de placement. L'abondement de 662 millions de francs par la loi de finances rectificative de décembre 1998 a donc été insuffisant d'autant plus que la consommation des crédits excédait les dotations depuis le mois d'avril 1998.

Plus gravement, les 972 millions de francs de crédits ouverts après la loi de finances rectificative, fin décembre 1998, sont très inférieurs aux consommations réelles constatées dès le mois de juillet 1998 : la désinvolture qui a semblé marquer, pour le chapitre 13-03 du budget des Charges communes, la préparation de la loi de finances rectificative par les services est confirmée par la gestion du chapitre pendant la période complémentaire. De la première situation provisoire d'exécution du budget

de 1998 (au 15 janvier 1999) à la situation définitive (au 1<sup>er</sup> avril 1999), il a été imputé près de 700 millions de francs de dépenses supplémentaires, ce qui témoigne, à tout le moins, d'une grande approximation dans les prévisions.

**CHAPITRE 13-03 – CHARGES COMMUNES  
FRAIS DIVERS DE TRESORERIE**

*(en millions de francs)*

	<b>Dépenses enregistrées</b>	<b>Crédits ouverts</b>
Mars 1998.....	129,566	310
Avril 1998.....	333,925	310
Mai 1998.....	364,399	310
Juin 1998.....	451,972	310
Juillet 1998.....	1.104,871	310
Août 1998.....	1.127,705	310
Septembre 1998.....	1.636,665	310
Octobre 1998.....	1.692,439	310
Novembre 1998.....	1.726,441	310
Décembre 1998 1 <sup>ère</sup> provisoire (15.01.1999)...	1.754,816	972
Décembre 1998 2 <sup>ème</sup> provisoire (29.01.1999).. <td>2.358,267</td> <td>972</td>	2.358,267	972
Décembre 1998 3 <sup>ème</sup> provisoire (05.02.1999).. <td>2.358,267</td> <td>972</td>	2.358,267	972
Décembre 1998 4 <sup>ème</sup> provisoire (19.03.1999).. <td>2.425,255</td> <td>972</td>	2.425,255	972
Décembre 1998 Situation définitive (1 <sup>er</sup> avril 1999).....	2.425,255	972

Sur le chapitre 13-01 « Charges diverses résultant de la gestion de la dette » qui supporte essentiellement les dépenses du fonds de soutien des rentes (FSR), la consommation des crédits (370 millions de francs) excède très largement la dotation de 20 millions de francs inscrite en loi de finances rectificative pour 1998 et qui correspond sensiblement à la consommation constatée lors de la première situation provisoire, le 15 janvier 1999. Si l'on peut admettre que les opérations du FSR ne fasse pas l'objet de prévisions, compte tenu du caractère sensible des interventions du fonds, il est anormal que la majeure part des dépenses enregistrées ne soit pas inscrite dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année.

**CHAPITRE 13-01 – CHARGES COMMUNES  
CHARGES DIVERSES DE LA GESTION DE LA DETTE**

*(en millions de francs)*

	<b>Dépenses enregistrées</b>	<b>Crédits ouverts</b>
Novembre 1998 .....	22,158	0
Décembre 1998 1 <sup>ère</sup> provisoire (15.01.1999)...	22,604	20
Décembre 1998 2 <sup>ème</sup> provisoire (29.01.1999)..	370,290	20
Décembre 1998 3 <sup>ème</sup> provisoire (05.02.1999)..	370,290	20
Décembre 1998 4 <sup>ème</sup> provisoire (19.03.1999)..	370,290	20
Décembre 1998 Situation définitive (1 <sup>er</sup> avril 1999).....	370,290	20

Il est anormal également que sur les chapitres 12-02 « Bons du Trésor non négociables » et 12-03 « Rémunérations des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales », un total de 289 millions de francs de dépassements soient constatés alors que 7,5 millions de francs avaient été annulés au total, sur les deux chapitres, par l'arrêté du 18 novembre 1998.

**CHAPITRES 12-01, 12-02, 12-03 – CHARGES COMMUNES**

*(en millions de francs)*

	<b>Dépenses enregistrées</b>	<b>Dépassements</b>	<b>Taux de dépassement</b>
12-01 – Intérêts des comptes de dépôt du Trésor.....	7.845,650	13,650	0,17%
12-02 – Bons du Trésor non négociables.....	586,263	38,663	6,59%
12-03 – Rémunérations des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales .....	1.777,503	250,503	14,09%

Le tableau ci-dessus met en évidence l'inégale importance des dépassements au regard des dépenses enregistrées. La part des dépassements est non négligeable pour les chapitres 12-02 et 12-03. Sur ce dernier chapitre, l'essentiel de la consommation des crédits a été opéré en décembre 1998, dont plus de 100 millions de francs pendant la période complémentaire.

CHAPITRES 12-01, 12-02, 12-03 – CHARGES COMMUNES

(en millions de francs)

Consommation	Novembre 1998	Décembre 1998 1 <sup>ère</sup> provisoire (15.01.1999)	Décembre 1998 2 <sup>ème</sup> provisoire (29.01.1999)
12-01 – Intérêts des comptes de dépôt du Trésor.....	6.609,500	7.844,799	7.844,799
12-02 – Bons du Trésor non négociables.....	517,585	586,532	587,240
12-03 – Rémunérations des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales .....	767,335	1.670,198	1.777,503

Au total, on peut considérer que l'absence d'inscription de crédits dans le cadre de la loi de finances rectificative de décembre 1998 a entraîné une amélioration optique de la présentation du solde budgétaire d'environ 2.100 millions de francs pour les seuls chapitres de la dette publique, soit :

- 50 millions de francs sur les chapitres 12-01 et 12-02 ;
- 250 millions de francs sur le chapitre 12-03 ;
- 350 millions de francs sur le chapitre 13-01 ;
- 1.450 millions de francs sur le chapitre 13-03.

Sur les chapitres 13-01 et 13-03, l'insuffisance de dotations apparaît correspondre à une pratique constante <sup>(1)</sup>.

Les ouvertures pour **dépenses en atténuation de recettes** de la 5<sup>ème</sup> partie du titre I sont en très forte augmentation (11.206 millions de francs, au lieu de 2.186 millions de francs en 1997) <sup>(2)</sup>.

Elles concernent les chapitres 1501 « Dégrèvements, remises en annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes » pour un montant de 1.727 millions de francs, 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers » pour 8.832 millions de francs et 15-06 « décharges de responsabilité et remises de débits » à hauteur de 647 millions de francs.

Sur le chapitre 15-01, le dépassement de 1.727 millions de francs représente 1,17% des dépenses et l'ouverture de 11.045 millions de francs

(1) Voir les commentaires de votre Rapporteur général, pages 149 et 150 du rapport n° 1603 du 18 mai 1999 sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1997.

(2) Pour les dépenses en atténuation de recettes hors chapitre 15-03 « Frais de poursuites et de contentieux ».

par la loi de finances rectificative de décembre 1998 témoigne d'une prévision de consommation relativement réaliste.

**CHAPITRES 15-01, 15-02 ET 15-06 – CHARGES COMMUNES**

(en millions de francs)

	Chapitre 15-01		Chapitre 15-02		Chapitre 15-06	
	Dépenses enregistrées	Crédits ouverts	Dépenses enregistrées	Crédits ouverts	Dépenses enregistrées	Crédits ouverts
Avril 1998 .....	40.455,8	134.855	54.890,9	143.931,7	184,229	200
Mai 1998 .....	60.260,9	134.855	68.557,8	143.931,7	328,053	200
Juin 1998 .....	74.076,5	134.855	83.273,8	143.931,7	383,993	200
Juillet 1998 .....	86.271,8	134.855	95.936,9	143.931,7	415,396	200
Août 1998 .....	96.063,4	134.855	110.076,0	143.931,7	429,034	200
Septembre 1998 .....	112.976,0	134.855	122.367,8	143.931,7	515,405	200
Octobre 1998 .....	124.698,1	134.855	135.940,7	143.931,7	703,258	200
Novembre 1998 .....	134.058,4	134.855	149.866,0	143.931,7	786,278	200
Décembre 1998						
1 <sup>ère</sup> provisoire (15.01.1999) .....	147.603,5	145.900	169.138,7	160.305,3	795,265	200
Décembre 1998						
2 <sup>ème</sup> provisoire (29.01.1999) .....	147.603,5	145.900	169.138,7	160.305,3	847,330	200
Décembre 1998						
3 <sup>ème</sup> provisoire (05.02.1999) .....	147.605,4	145.900	169.138,9	160.305,3	847,330	200
Décembre 1998						
4 <sup>ème</sup> provisoire (19.03.1999) .....	147.627,1	145.900	169.137,5	160.305,3	847,334	200
Décembre 1998 – Situation définitive (1 <sup>er</sup> avril 1999) .....	147.627,1	145.900	169.137,5	160.305,3	847,334	200

Par contre, sur le chapitre 15-02, un dépassement très exceptionnel de 8.832,17 millions de francs (5,22% des dépenses) constitue une anomalie puisque l'ouverture de 16.373 millions de francs par la loi de finances rectificative n'a pas suffi à couvrir les dépenses. Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998 fait, au sujet des remboursements, les observations suivantes <sup>(1)</sup> :

*« Plusieurs causes ont été avancées pour rendre compte de cette augmentation :*

*– le développement des exportations qui a atteint 6,3% en 1998, 7,9% pour les seuls produits manufacturés, et la reprise des investissements (+6%). On notera toutefois qu'en 1997, la croissance des exportations avait été de 13% ;*

(1) Pages 36 et 37.

– l'incidence de l'assujettissement au taux réduit de TVA pour les travaux de construction, les livraisons à soi-même et les réhabilitations de logements locatifs sociaux, qui s'est surtout traduite par des remboursements ;

– la bonne tenue de la trésorerie des entreprises à la fin de 1997, qui les auraient poussées à moins recourir à la procédure du remboursement et à se contenter de déductions. Cet argument paraît toutefois douteux ;

– la mise en place du Réseau Ferré de France (RFF) qui, à la différence de la SNCF, ne déduit rien et demande des remboursements supérieurs à 6 milliards) ;

– les grèves des services informatiques à la fin de 1997. »

[...]

« La Cour avait observé que le montant des remboursements en 1997 était anormalement faible et émis l'hypothèse que des recommandations de contrôle attentif des remboursements auraient permis d'en limiter la charge sur l'exercice. A l'encontre de cette thèse, on notera que le nombre de remboursements a peu progressé (1,6%) et que la hausse globale constatée, en 1998, provient de l'augmentation du montant unitaire des remboursements.

Pourtant, les remboursements des deux derniers mois de 1997 étaient inférieurs de 5 milliards à ceux des derniers mois de 1996, alors que ceux de novembre et décembre 1998 excèdent de 12 milliards ceux des mois correspondants de 1997. Pour s'en tenir au mois d'octobre, les remboursements de 1998 ont dépassé de 5 milliards ceux de 1997, qui étaient supérieurs de 3 milliards seulement à ceux d'octobre 1996. En janvier 1998, 10 milliards ont été remboursés contre 5 en janvier 1997 et 3 en janvier 1996. Le montant des paiements de la fin de l'année 1997 était donc bien anormalement faible. »

En tout état de cause, le Gouvernement devait prendre ses dispositions pour que les quelque 9 milliards de francs de dépassements au chapitre 15-02 soient inscrits dans la loi de finances rectificative de décembre 1998.

Sur le chapitre 15-06 « Décharges de responsabilité et remises de débits » l'anomalie est d'autant plus flagrante que la dotation évaluée en loi de finances initiale avait été dépassée dès le mois de mai 1998. Le

dépassement de 647 millions de francs représente ainsi 323% des crédits ouverts.

La gestion du chapitre 15-06 avait déjà été atypique en 1997, puisque 165,78 millions de francs avaient été dépensés fin novembre 1997, 436,38 millions de francs fin décembre, et près de 100 millions de francs inscrits en janvier pendant la période complémentaire. Plus de 300 millions de francs de remises de débits avaient donc été inscrits, après le collectif de fin d'année, sur l'exercice 1997, alors qu'ils auraient pu l'être sur l'exercice suivant.

Au total, sur les chapitres du titre I de la dette publique, les dépassements atteignent le montant très élevé de 13,3 milliards de francs, à comparer à un peu plus d'un milliard de francs d'annulations.

Cette insuffisante fiabilité des prévisions a pesé sur la qualité des données relatives à l'équilibre financier présentées dans la loi de finances rectificative de décembre 1998 : au titre de la seule dette publique, le déficit prévisionnel a ainsi été sous-évalué de quelque 12 milliards de francs.

*b) Les ouvertures de crédits de pensions*

Les crédits du titre II et ceux de la première partie du titre III (crédits de rémunérations) étant limitatifs, il n'a été constaté, en 1998, des dépassements que pour les rémunérations de la Documentation française, et sur un chapitre provisionnel des Services financiers, comme cela a déjà été précisé, en violation des prescriptions légales.

Des dépassements très substantiels sont, en revanche, intervenus une nouvelle fois sur le chapitre 32-97 du budget des Charges communes, qui regroupe, en gestion, les pensions civiles et militaires de retraite. Comme précédemment indiqué, le Gouvernement se prévaut du caractère évaluatif du chapitre en assimilant les pensions à la dette viagère.

**DEPENSES DE PENSIONS  
OUVERTURES (+) ET ANNULATIONS (-) EN LOI DE REGLEMENT**

*(en millions de francs)*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Chapitre 32-92						
Retraites des ouvriers de l'Etat.....	0	0	0	- 165,33	- 282,31	- 380
Chapitre 32-97						
Pensions civiles et militaires ..	- 423,25	- 1.555,0	+ 110,68	+ 454,72	+ 652,31	+ 233,53

**DÉPASSEMENTS ET ANNULATIONS POUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION**

*(en millions de francs)*

	1995		1996		1997		1998	
	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations
<b>Budgets civils</b>								
III-1 Rémunérations d'activité.....	0	2.099	8,18	2.345	11,26	1.389	4,47	2.416
III-2 Pensions et allocations (y compris les pensions militaires).....	110,68	0,08	454,72	165,42	652,31	291,72	233,53	389,46
III-3 Charges sociales.....	236,73	1.035	2.250	1.094	964,02	1.310	835,67	509,26
<i>Sous-total : Dépenses de personnel.....</i>	<i>347,41</i>	<i>3.135</i>	<i>2.713</i>	<i>3.605</i>	<i>1.627</i>	<i>2.991</i>	<i>1.073</i>	<i>3.314</i>
III-4 Matériel et fonctionnement des services.....	0	149,83	0	67,46	0	114,62	0	257,86
III-5 Travaux d'entretien.....	0	7,27	0	3,38	0	0,73	0	3,61
III-6 Subventions de fonctionnement.....	0	19,19	0	20,98	0	8,60	0	37,12
III-7 Dépenses diverses.....	338,77	455,90	315,73	268,72	198,16	119,13	220,71	288,39
<i>Sous-total : Autres dépenses.....</i>	<i>338,77</i>	<i>632,20</i>	<i>315,73</i>	<i>360,53</i>	<i>198,16</i>	<i>243,08</i>	<i>220,71</i>	<i>586,98</i>
<b>Total titre III Budgets civils.....</b>	<b>686,18</b>	<b>3.767</b>	<b>3.029</b>	<b>3.966</b>	<b>1.825</b>	<b>3.234</b>	<b>1.294</b>	<b>3.901</b>
<b>Budget militaire</b>								
III-1 Rémunérations d'activité.....	0	478,47	0	394,65	0	112,42	0	296,92
III-2 Pensions et allocations.....	0	0,02	0	0	0	0,04	0	0
III-3 Charges sociales.....	0	325,54	87,53	231,76	0	260,10	32	86,17
<i>Sous-total : Dépenses de personnel.....</i>	<i>0</i>	<i>804,02</i>	<i>87,53</i>	<i>626,41</i>	<i>0</i>	<i>372,56</i>	<i>32</i>	<i>383,09</i>
III-4 Matériel et fonctionnement des services.....	0	435,38	0	600,80	0	671,20	0	754,04
III-6 Subventions de fonctionnement.....	0	53,16	0	0	0	2,00	0	0,81
III-7 Dépenses diverses.....	14,18	1,41	25,51	21,95	8,06	0,30	0	19,75
<i>Sous-total : Autres dépenses.....</i>	<i>14,18</i>	<i>489,95</i>	<i>25,51</i>	<i>622,74</i>	<i>8,06</i>	<i>673,49</i>	<i>0</i>	<i>774,60</i>
<b>Total Titre III Budget militaire.....</b>	<b>14,18</b>	<b>1.293</b>	<b>113,05</b>	<b>1.249</b>	<b>8,06</b>	<b>1.046</b>	<b>32,27</b>	<b>1.157</b>
<b>Total Titre III Budgets civils et militaire.....</b>	<b>700,36</b>	<b>5.061</b>	<b>3.142</b>	<b>5.215</b>	<b>1.833</b>	<b>4.280</b>	<b>1.326</b>	<b>5.059</b>
IV-1 Interventions politiques et administratives.....	0	470,50	0	55,46	0	22,46	0	20,63
IV-2 Action internationale.....	0	306,12	2,61	55,25	0	35,31	0	145,88
IV-3 Action éducative et culturelle.....	14,78	278,34	0	264,32	149,51	323,50	40,30	968,39
IV-4 Action économique, encouragements et interventions économiques.....	6.555	1.841	489,57	2.129	2.738	426,85	101,28	1.500
IV-5 Subventions aux entreprises d'intérêt national.....	0	1,30	0	0	0	0	0	1
IV-6 Action sociale - Assistance et solidarité.....	237,69	2.239	1.511	1.207	883,22	577,03	514,32	553,78
IV-7 Action sociale - Prévoyance.....	0	200,28	0	244,10	0	36,94	0	122,70
<b>Total Titre IV.....</b>	<b>6.807</b>	<b>5.337</b>	<b>2.003</b>	<b>3.955</b>	<b>3.771</b>	<b>1.422</b>	<b>655,90</b>	<b>3.313</b>
<b>Total Titres III et IV.....</b>	<b>7.507</b>	<b>10.399</b>	<b>5.145</b>	<b>9.171</b>	<b>5.604</b>	<b>5.702</b>	<b>1.982</b>	<b>8.372</b>

Sur le fond, le dépassement de 233 millions de francs sur le chapitre 32-97 (0,14% des crédits ouverts) consacre le phénomène récurrent de sous-estimation des dépenses sur ce chapitre, constaté en 1995 (dépassement de 110 millions de francs), comme en 1996 (dépassement de 454 millions de francs) et 1997 (652 millions de francs). De 1980 à 1995, hormis des ajustements de quelques francs, il n'y avait pas eu de dépassements sur les crédits de pensions. On constate en même temps (voir *infra* le commentaire des annulations) des annulations de crédits sur le chapitre 32-92, qui retrace la subvention d'équilibre au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE).

Votre Rapporteur général réitère donc son observation de l'an dernier selon laquelle **on ne peut se satisfaire du calcul au plus juste, voire par défaut, de dotations inscrites pour assurer des dépenses tout à fait prévisibles**. Le Gouvernement devra faire en sorte que l'on ne puisse plus constater, à l'avenir, de réelles entorses au principe de sincérité.

*c) Les ouvertures de crédits pour charges sociales*

Les cotisations sociales (part de l'Etat) et les prestations sociales versées par l'Etat sont des crédits évaluatifs inscrits à l'état F de la loi de finances pour 1998. Le tableau des dépassements et annulations pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention retrace, s'agissant de la troisième partie du titre III<sup>(1)</sup>, les mouvements intervenant en loi de règlement. Ces mouvements sont variables d'une année à l'autre : les ouvertures avaient décuplé en 1996 par rapport à 1995 pour atteindre 2.338 millions de francs (2.250 millions de francs aux budgets civils et 88 millions de francs au budget militaire). Elles ont été ramenées de 964 millions de francs en 1997 à 835,67 millions de francs en 1998 pour les seuls budgets civils. Il s'est ajouté à ces montants, en 1998, 32,27 millions de francs au budget militaire (0,60% des dépenses du chapitre 33-90 de la Défense). Du fait de transferts à partir du budget des charges communes, la lisibilité des dotations affectées aux cotisations sociales n'est pas satisfaisante.

Comme pour les exercices précédents, on constate de très grandes disparités dans la gestion des ministères pour des dépenses pourtant prévisibles, s'agissant des seules cotisations sociales. La Cour des comptes observe que tous les ministères n'ont pas eu des crédits disponibles

---

(1) Les chapitres 33-90 des ministères et 33-91 (sauf article 40) des charges communes retracent les cotisations sociales et les chapitres 33-91 des ministères (sauf charges communes) les prestations sociales obligatoires.

suffisants pour couvrir les dépenses de cotisations sociales en 1998, mais elle ne propose pas d'explication à ce phénomène. On constate que certains départements ministériels se distinguent une nouvelle fois par leur imprévision en matière de crédits de cotisations sociales des chapitres 33-90 : le rapport des dépassements au total net des crédits ouverts est supérieur à 10% pour le Commerce (21,60%), la Santé (15%), et la Culture (11,81%).

Les dotations de prestations sociales des chapitres 33-91 sont forcément moins prévisibles, quoiqu'elles retracent des prestations obligatoires dont on peut supposer toutefois qu'en masse, les montants n'ont pas lieu de varier d'une année sur l'autre. En 1998, le rapport des dépassements aux dotations initiales, dans chaque ministère, est resté dans des limites raisonnables, le taux de dépassement le plus élevé étant constaté au budget de l'Emploi (7,77%). Il convient cependant d'observer qu'un dépassement très substantiel est intervenu au chapitre 33-91 des charges communes, d'un montant de 655,88 millions de francs (1,27% de la dotation initiale), essentiellement au titre de l'article 40 qui supporte le versement de l'Etat au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale.

Sur les chapitres 33-91 de l'Enseignement scolaire, 33-90 de l'Agriculture, 33-90 de la Santé, 33-90 de la Culture, 33-90 de l'Emploi, 33-90 du Commerce et de l'artisanat, 33-90 du Plan, 33-90 de l'Aménagement du territoire, 33-90 des Anciens combattants et 33-91 de l'Environnement, le dépassement des crédits évaluatifs avait été constaté dès le mois de novembre 1998 et le Gouvernement aurait dû, par souci de sincérité budgétaire, abonder de façon suffisante les dotations correspondantes : seul le chapitre 33-90 de la Culture a fait l'objet d'une dotation supplémentaire de 16,7 millions de francs, insuffisante cependant, par la loi de finances rectificative de décembre 1998.

*d) Les dépassements relatifs aux frais de justice et de réparations civiles*

Les frais de justice et de réparations civiles <sup>(1)</sup> ont nécessité, en 1998, des ouvertures de crédits inférieures à celles des années précédentes : elles s'élèvent à 220,71 millions de francs, au lieu de 429,68 millions de francs en 1997, 341,24 millions de francs en 1996, 376,94 millions de francs en 1995, 535 millions de francs en 1994 et 866 millions de francs en 1993.

---

(1) Septième partie du titre III des différents ministères et chapitre 15-03 des Charges communes.

La diminution des dépassements s'explique essentiellement par la situation du chapitre 15-03 des Charges communes, excédentaire en 1998, et qui avait fait l'objet d'un dépassement de 223,45 millions de francs (14,89% des crédits ouverts) en 1997.

La Cour des comptes observe que sur plusieurs budgets (Santé, Intérieur, Agriculture, Outre-mer et Services financiers, Urbanisme et services communs) « *les dépassements sont récurrents et représentent un pourcentage significatif des dotations ouvertes* ». Il convient toutefois de souligner la modicité des montants en cause et le fait, qu'en 1998, les annulations ont été supérieures aux ouvertures de crédits sur les chapitres de frais de justice et de réparations civiles (288,39 millions de francs et 220,71 millions de francs).

#### *e) Les ouvertures de crédits d'intervention*

En 1997, trois chapitres, tous évaluatifs par inscription à l'état F de la loi de finances, et appartenant au titre IV, qui regroupe les crédits d'interventions publiques, ont supporté des dépenses au-delà des dotations ouvertes.

Les dépenses de **dations en paiement**, nécessairement soumises à des aléas, sont inscrites au chapitre 43-94 du budget de la Culture, non doté en loi de finances initiale. Elles ont représenté 40,30 millions de francs en 1998 à comparer à 149,51 millions de francs en 1997.

Un chapitre d'**interventions économiques** de la quatrième partie du titre IV a connu des dépassements en 1998. Ils représentent un montant de 101,27 millions de francs, sur le chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière- primes à la construction » du budget des Charges communes (1,05% des dépenses nettes), à comparer aux 2.398,40 millions de francs de dépassements en 1997 sur le même chapitre.

Le dépassement représente un peu plus de 1% des dépenses du chapitre concerné.

Notons que, comme en 1997, ce chapitre a été abondé très tardivement par un arrêté de transfert de 650 millions de francs du 30 décembre 1998. L'habitude semble donc être prise de ponctionner le chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat » du budget du Logement alors que le dépassement aurait dû conduire le Gouvernement à proposer des ouvertures de crédits dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, et une annulation de 650 millions de francs sur

les crédits du Logement, qui ont été maintenus à un niveau élevé jusqu'à la fin de l'exercice, sans rapport avec leur consommation effective.

Enfin le chapitre 46-71 « Fonds national de chômage » du budget de l'emploi a connu 514,32 millions de francs de dépassements en 1998 (4,67% des dépenses nettes) à comparer à 883,22 millions de francs en 1997 et 1.511,17 millions de francs en 1996.

\*  
\*       \*

Au total, l'analyse des dépassements de crédits constatés en 1998 met en évidence la concentration sur les chapitres du titre I (Dette publique au sens large) de la majeure partie des curiosités, pour ne pas dire des anomalies.

Comme pour 1997, un certain nombre de dépassements étaient prévisibles, voire constatés, dès le mois de novembre 1998. Le Gouvernement aurait donc dû proposer, dans le projet de loi de finances rectificative ou par voie d'amendements à ce projet de loi, les demandes d'ouvertures de crédits nécessaires. Il en est ainsi pour le chapitre 13-01 des charges communes (pour environ 350 millions de francs), pour le chapitre 13-03 (à hauteur d'environ 1.450 millions de francs), pour le chapitre 12-03 (à raison de 250 millions de francs), pour nombre de chapitres de cotisations et prestations sociales, pour les dations en paiement (40 millions de francs) et pour les primes à la construction (101 millions de francs).

Le solde budgétaire annoncé dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances rectificative de fin d'année a ainsi été amélioré de plus de 2 milliards de francs grâce à l'artifice consistant à différer jusqu'à la loi de règlement des ouvertures de crédits qui auraient dû être inscrites dans le projet de loi de finances rectificative. Le Parlement, qui reçoit les états mensuels de consommation des crédits avec souvent un mois de retard, n'est toujours pas en mesure d'être informé de la situation réelle de cette consommation.

Il convient donc de permettre un accès direct en temps réel aux états d'informatiques de gestion des crédits afin d'assurer un contrôle parlementaire réel sur l'exécution budgétaire. Votre Rapporteur général a

présenté une demande en ce sens au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Une nouvelle fois en 1998, la loi de règlement est l'occasion de valider des ajustements postérieurs en fait à l'exercice, réalisés pendant la période complémentaire. Il en est ainsi <sup>(1)</sup>, pour 671 millions de francs, de dépenses effectuées au titre des « frais divers de trésorerie » du chapitre 13-03 des Charges communes, ordonnancées et comptabilisées entre le 15 janvier et le 19 mars 1999, de 350 millions de francs sur le chapitre 13-01 « Charges diverses résultant de la gestion de la dette », inscrits le 29 janvier 1999, de 107 millions de francs inscrits en dépenses du chapitre 12-03 « Rémunérations des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales » le 29 janvier 1999 et de 52 millions de francs comptabilisés en dépenses du chapitre 15-06 « Décharges de responsabilité et remises de débits » entre le 15 et le 29 janvier 1999.

Certes, il est exact, qu'en sens inverse, la loi de règlement procède à des annulations de crédits, le plus souvent limitatifs, qu'il était impossible d'opérer dans le cadre de la loi de finances rectificative. Il n'en reste pas moins que, pour les lois de règlement les plus récentes (sauf pour 1994), les ouvertures au budget général sont supérieures aux annulations. Le solde budgétaire, qui avait été dégradé de 13 milliards de francs par la loi de règlement de l'exercice 1996, essentiellement à cause des dépenses en atténuation de recettes, et de plus de 4 milliards de francs en 1997 par rapport au solde affiché dans la loi de finances rectificative, l'a été de près de 6 milliards de francs en 1998. Le solde net des ouvertures et annulations sur les seules dépenses en atténuation de recettes représente plus de 11 milliards de francs d'insuffisance de dotations.

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 devraient donc être qu'exceptionnelles, et correspondre effectivement à des dépenses imprévues.**

---

(1) Voir les tableaux *supra*.

## 2.- Les annulations de crédits

Les annulations de crédits non consommés demandées au budget général atteignent **9.463 millions de francs**, représentant 0,5% des crédits initialement approuvés par le Parlement, soit un montant inférieur à celui de 1997, année où elles avaient atteint 10.523 millions de francs.

Comme chaque année, l'analyse des annulations de crédits est rendue malaisée par un déficit d'information, les documents présentés à l'appui du projet de loi de règlement ne fournissant même pas d'éléments succincts d'explication de la nature de ceux que le Gouvernement fournit, dans l'exposé des motifs de l'article 3, sur les crédits complémentaires demandés au profit des chapitres évaluatifs.

Au **titre premier**, les annulations de crédits, qui affectent sept chapitres du budget des Charges communes, représentent 1.086 millions de francs, soit 11,4% du total des annulations, au lieu de 4.816 millions de francs pour l'exercice 1997.

La principale part des annulations au titre I<sup>er</sup>, soit 587,81 millions de francs concerne le « Service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme » (chapitre 11-05), dont les dotations avaient déjà fait l'objet d'une annulation de 879,14 millions de francs par l'arrêté du 18 novembre 1998. De ce fait, l'annulation constatée ne représente que 0,36% des dépenses nettes du chapitre.

Sur le chapitre 14-01 « Garanties diverses », 346,74 millions de francs d'annulations représentent 29,58% des dépenses nettes. La Cour des comptes observe que l'évolution des dépenses de garanties est erratique depuis 1993 « *à une forte baisse succède l'année suivante, une non moins forte augmentation, en général non prévue dans les crédits initiaux et rectifiés au collectif de fin d'année* ». On se souvient qu'en 1997, le même chapitre 14-01 avait fait l'objet d'un dépassement de 4.975 millions de francs, dont 2.530 millions de francs à destination de la COFACE pour des motifs très peu convaincants. Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998 analyse, pages 95 et 96, le caractère insatisfaisant des relations entre l'Etat et la COFACE, tant au plan comptable qu'en termes de méthode de gestion.

La Cour a apporté des précisions supplémentaires sur la comptabilité des opérations effectuées par la COFACE pour le compte de l'Etat dans sa réponse à la question n° 5 posée par votre Rapporteur général.

La Cour observe qu'« *il n'y a pas, surtout depuis 1995, de corrélation entre, d'une part, les excédents résultant de la gestion des procédures, et d'autre part, les reversements effectués au profit du budget général* ».

La Cour ajoute que « *le Trésor semble ainsi avoir utilisé le compte Etat de la COFACE pour « exporter » hors du budget, notamment depuis 1995, des fonds de nature budgétaire, à l'exception de 1997, où il a « rapatrié » un peu plus d'un milliard de francs. Globalement, sur la période 1995-1998, c'est un montant de près de 15 milliards, dont 12 pour la seule année 1998, qui a ainsi été débudgétisé* ».

Les mouvements de crédits en loi de règlement ne peuvent donc trouver dans ce contexte d'explication rationnelle.

Sur le chapitre 12-07 « Service d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers », l'annulation de 6,64 millions de francs représente 15,66% des dépenses nettes, alors que le chapitre avait été abondé de 1,96 million de francs par la loi de finances rectificative de décembre 1998, ce qui témoigne, à tout le moins, d'un certain manque de discernement dans les prévisions.

Sur les autres chapitres (15-03, 11-06, 12-05 et 15-07), le montant des annulations représente moins de 5% des dépenses nettes.

Au **titre II**, une annulation de très faible montant (2,11 millions de francs) concerne la Cour de justice de la République (31,5% des dotations initiales).

Compte tenu cependant du caractère excédentaire, sur plusieurs exercices, des dotations de la Cour (3 millions de francs d'annulations, soit 45% des dotations initiales en 1996 ; 2,59 millions de francs soit 39% des dotations initiales en 1997), on peut s'interroger sur le caractère réaliste des prévisions de dépenses de la Cour.

Au **titre III** consacré aux **moyens des services**, pour les seuls **services civils**, les annulations représentent 3.901,96 millions de francs, au lieu de 3.234,67 millions de francs pour l'exercice 1997. Les crédits de rémunérations de la première partie du titre III restés inutilisés à la fin de l'exercice atteignent 2.416,25 millions de francs, soit 0,79% des 306.708,17 millions de francs dépensés. Les annulations représentaient 0,46% des dépenses en 1997.

La plus grande partie de cette masse, à hauteur de 810,55 millions de francs (0,47% des dépenses nettes) concerne les chapitres de rémunérations du budget de l'Enseignement scolaire. Les annulations opérées au budget des Services financiers, 377,45 millions de francs sur les crédits des rémunérations de la première partie du titre III, représentent 1,10% des dépenses nettes. Celles constatées sur les crédits de l'Enseignement supérieur, 357,95 millions de francs, équivalent à 1,37% des dépenses nettes.

Les crédits de pensions de la deuxième partie (services civils et militaires) supportent, en 1998, 389,46 millions de francs d'annulations, à comparer aux 233,53 millions de francs de dépassements. Il s'agit de traduire en loi de règlement, à hauteur de 380 millions de francs, après l'annulation de 120 millions de francs en loi de finances rectificative, les effets de la surestimation des départs en retraite des ouvriers de la Défense, ainsi que, pour 9,35 millions de francs, celle des pensions des personnels des chemins de fer d'intérêt régional ou local (chapitre 32-91 du budget des Transports terrestres).

Les dépenses de charges sociales de la troisième partie du titre III laissent inutilisés 509,26 millions de francs (0,72% des 70.641 millions de francs dépensés).

Sur les vingt-cinq départements ministériels pour lesquels sont constatées des annulations en matière de charges sociales, onze enregistrent plus de 5 millions de francs d'annulations qui concernent vingt-six chapitres de la troisième partie du titre III. Au budget de l'Urbanisme et des services communs, une annulation de 91,48 millions de francs sur le chapitre 33-90 « Cotisations sociales – part de l'Etat » représente 6,29% des dépenses nettes.

De façon générale, les annulations demandées sur les chapitres évaluatifs de charges sociales (509,26 millions de francs) peuvent être mises en balance avec les ouvertures correspondant aux dépassements constatés, soit 835,67 millions de francs. L'insuffisance nette des dotations représente 326,41 millions de francs.

Les quatrième, cinquième, sixième et septième parties du titre III regroupent, hors rémunérations et charges sociales, les moyens matériels de fonctionnement. Les annulations demandées pour cet ensemble atteignent 586,98 millions de francs, soit 0,57% des 102.442,84 millions de francs dépensés en 1998 pour les moyens matériels de fonctionnement des administrations civiles.

Sur le budget des Charges communes 78,07 millions de francs (27,39% des crédits initiaux) du chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles » et 16,15 millions de francs (6,21% des crédits initiaux) du chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » ont été annulés, ces chapitres servant à la couverture de besoins de financement dont le montant est d'évaluation délicate lors de l'élaboration de la loi de finances.

Une annulation substantielle de 65,36 millions de francs (13,74% des crédits ouverts) est constatée sur le chapitre 3423 « Services pénitentiaires.– Dépenses de santé des détenus » du budget de la Justice, domaine de l'action publique cependant bien connu pour son caractère perfectible.

Au budget des Affaires étrangères, 61,23 millions de francs d'annulations affectent les crédits de la quatrième partie (matériel et fonctionnement des services). Dans cet ensemble :

– 30,32 millions de francs d'annulations sont constatées sur le chapitre 34-03 « Frais de réceptions et de voyages exceptionnels », abondés de 25,60 millions de francs par décret d'avance et bénéficiant de surcroît de 9,59 millions de francs de reports et de 19 millions de francs de transferts. Le chapitre supporte la charge, inégale dans le temps, des réceptions, voyages officiels et sommets organisés par les services du Premier ministre mais également par ceux du Président de la République, ce qui justifie son caractère difficilement prévisible ;

– 29,61 millions de francs d'annulations sont opérées sur le chapitre 34-98 « Matériel et fonctionnement courant » (3,36% des crédits disponibles).

L'annulation de 36,79 millions de francs sur l'ensemble des chapitres de matériel et fonctionnement des services (quatrième partie du titre III) de l'Enseignement scolaire ne représente que moins de 2% des crédits.

Au même budget de l'Enseignement scolaire, l'annulation de 71,24 millions de francs de subventions de fonctionnement et dépenses diverses (sixième et septième parties du titre III), importante en valeur, ne représente que 0,72% des crédits ouverts.

Sur le **titre III** des crédits de la **Défense**, compte non tenu des charges de pensions transférées en début de gestion au budget des Charges communes, les annulations de crédits non consommés atteignent, au total, 1.157,69 millions de francs (1,05% des dépenses) au lieu de

1.046,05 millions de francs (0,98% des dépenses en 1997), et de 1.249,15 millions de francs pour l'exercice 1996.

Les crédits de rémunérations non consommés atteignent 296,92 millions de francs (0,39% des dépenses de la première partie du titre III) et les annulations de charges sociales 86,17 millions de francs (1,06% des dépenses).

Depuis 1995, on constate une augmentation constante des annulations opérées sur les moyens de fonctionnement des armées (quatrième partie du titre III), aussi bien en valeur absolue qu'en pourcentage des dépenses.

**MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES ARMÉES  
(quatrième partie du titre III)**

*(en millions de francs)*

	<b>Crédits initiaux</b>	<b>Total net des crédits</b>	<b>Dépenses nettes</b>	<b>Annulations</b>	<b>Taux d'annulation <sup>(a)</sup></b>
1993	22.510,5	26.842,35	26.090,5	41,31	0,16 %
1994	23.954,3	27.207,15	26.259,1	59,45	0,23 %
1995	22.729,3	27.277,49	25.330,3	435,38	1,72 %
1996	22.943,0	28.448,12	26.809,0	600,80	2,24 %
1997	21.696,7	26.033,23	24.465,8	671,20	2,74 %
1998	20.581,5	24.583,81	22.758,7	754,04	3,31 %

(a) Rapport des annulations aux dépenses nettes.

Le taux de 3,31% des dépenses nettes est supérieur à celui constaté pour les dépenses ordinaires civiles, qui s'élève à 0,95% (257,86 millions de francs d'annulations pour 27.232,19 millions de francs de dépenses nettes) pour la quatrième partie du titre III. La Cour des comptes donne certaines explications à la sous-consommation des moyens matériels pour les armées, mais n'indique pas pour quel motif les annulations constatées ne l'ont pas été dans le cadre de la loi de finances rectificative de décembre 1998.

Au **titre IV** <sup>(1)</sup>, les crédits inutilisés annulés s'élèvent à 3.313,29 millions de francs (0,69% de la dépense constatée) au lieu de 1.422,09 millions de francs en 1997 (0,29% de la dépense constatée), et de 3.955,93 millions de francs pour l'exercice 1996.

L'augmentation des annulations en 1998 par rapport à 1997 concerne un nombre limité de chapitres budgétaires. Ainsi 2.936,20 millions

---

(1) Pour les seuls services civils, car il n'existe pas de crédits de subventions de fonctionnement sur le budget de la Défense.

de francs d'annulations (88% de l'ensemble) sont concentrés sur cinq départements ministériels : les Charges communes, l'Agriculture, l'Emploi, l'Enseignement scolaire et les Anciens combattants ; la moitié des annulations concernent seulement deux chapitres des Charges communes et de l'Agriculture.

Aux Charges communes, 913,32 millions de francs (20% des dépenses nettes) sont annulés sur le chapitre 44-98 « Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique » qui assure le financement des dépenses d'indemnisation de la Caisse française de développement industriel (CFDI) et les bonifications d'intérêt de cette même caisse et des sociétés de développement régional. En 1997, 365,65 millions de francs d'annulations avaient été opérées sur le même chapitre. Or la CFDI, dont l'activité ne consiste plus qu'en la gestion des opérations initiées dans le passé (octroi de prêts liés au plan de modernisation et d'équipement), effectue des dépenses aisément prévisibles.

Les annulations constatées auraient donc dû être gérées dans le cadre de l'arrêté du 18 novembre 1998 associé à la loi de finances rectificative de fin d'année. Sur le même budget des Charges communes, des économies de constatations sont opérées sur le chapitre 46-98 « Réparation de préjudices résultant de la contamination par le virus d'immunodéficience humaine des transfusés » et sur le chapitre 46-94 « Majoration de rentes viagères ».

Au budget de l'Agriculture, 551,02 millions de francs d'annulations sont constatés sur le chapitre 442 « Prêts à l'agriculture.— Charges de bonifications ». Les dépenses du chapitre, alimenté par des fonds de concours, sont très inégales d'un exercice à l'autre.

**CHARGES DE BONIFICATION DE L'AGRICULTURE  
(Chapitre 44-42)**

*(en millions de francs)*

	<b>Crédits initiaux</b>	<b>Total net des crédits</b>	<b>Dépenses nettes</b>	<b>Annulations (-) ou dépassements (+)</b>	<b>Taux d'annulation ou de dépassement <sup>(a)</sup></b>
1994	3.100	3.899,90	3.914,87	+ 14,97	+ 0,38 %
1995	2.730	3.377,22	3.121,58	- 255,65	- 8,19 %
1996	2.418	3.012,60	3.261,10	+ 248,50	+ 7,62 %
1997	2.300	2.972,01	3.289,01	+ 317,00	+ 9,64 %
1998	2.218	3.681,79	2.361,73	- 551,02	- 23,33 %

(a) Rapport Annulations ou dépassements/Dépenses nettes.

Au budget de l'Emploi, une annulation de 477,73 millions de francs est opérée sur le chapitre 4305 « Formation en alternance », qui avait été abondé de 500 millions de francs par le décret d'avance du 21 août 1998. Cette ouverture était corrélative à un prélèvement de même montant sur l'Association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL), l'organisme chargé de centraliser les excédents de trésorerie des organismes collecteurs des fonds de l'alternance. Le décret d'avance a donc abondé « pour ordre » le chapitre 43-05 à due concurrence du montant du prélèvement de 500 millions de francs prévu par l'article 45 de la loi n° 98-456 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui n'a servi, somme toute, qu'à contribuer à réduire le déficit budgétaire en exécution.

Au budget de l'Enseignement scolaire, 358,82 millions de francs sont annulés sur le chapitre 4371 « Bourses et secours d'études » (10,51% des dépenses nettes), dont les dotations et les prévisions de consommation ne sont pas précisément calculées depuis plusieurs années.

**BOURSES ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**  
(chapitre 43-71)

*(en millions de francs)*

	<b>Crédits initiaux</b>	<b>Total net des crédits</b>	<b>Dépenses nettes</b>	<b>Annulations (-)</b>	<b>Taux d'annulation <sup>(a)</sup></b>
1995	2.986,	3.009,77	2.834,40	- 175,37	- 6,19%
1996	3.088,	3.013,38	2.855,97	- 112,41	- 3,94%
1997	3.044,	3.184,34	3.095,11	- 50,00	- 1,62%
1998	3.227,	3.831,89	3.415,30	- 358,82	- 10,51%

(a) Rapport Annulations/Dépenses nettes.

Sur le budget des Anciens combattants, 346,66 millions de francs d'annulations sont opérées sur les subventions d'assistance et de solidarité, dont 227,12 millions de francs sur le chapitre 4620 « Pensions d'invalidité et allocations et indemnités diverses » (1,24% des dépenses nettes) et 92,54 millions de francs sur le chapitre 46-10 « Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine » (6,03% des dépenses nettes).

Des économies de constatation se traduisent par des annulations de 84,22 millions de francs sur le chapitre 4721 « Programmes d'action sociale de l'Etat » du budget de la Santé (3,75% des dépenses nettes) et de 72,80 millions de francs sur le chapitre 4223 « Coopération technique » du budget de la Coopération (3,90% des dépenses nettes).

Les annulations de crédits portant sur le titre IV pour les autres ministères sont toutes d'un montant négligeable.

S'agissant des **dépenses civiles et militaires en capital**, il était traditionnel que l'intégralité des crédits non consommés soit reportée sur l'année suivante, les ajustements de centimes justifiant la demande d'annulation de quelques francs au total (articles 4 et 6 du présent projet de loi).

En effet, en matière de dépenses en capital, le report de crédits est de droit (article 17 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959).

En 1996, 585.395 francs d'annulations avaient été demandés au titre des dépenses civiles en capital du budget général au budget des Services généraux du premier ministre à raison de 119.218 francs sur le chapitre 56-02 « Instituts régionaux d'administration » et 466.177 francs sur le chapitre 66-03 « Instituts régionaux d'administration-subventions d'équipement ». Il s'agissait de reliquats de crédits sur des chapitres supprimés en loi de finance initiale pour 1997, qui auraient pu être annulés préalablement par arrêté d'annulation ou dans le cadre de la loi de finances rectificative de décembre 1996.

En 1997, 2.185.627,97 millions de francs d'annulations ont été, à nouveau, demandés dont 208.733 francs au chapitre 66-01 « Programme civil de défense.- Equipement des organismes de radiodiffusion sonore et de télévision créés par la loi n° 82652 du 29 juillet 1982 » du budget des Services généraux du Premier ministre et 1.976.806 francs au chapitre 66-90 « Formation professionnelle.- Application de la loi du 16 juillet 1971 » du budget de l'Industrie, pour le même motif, ces chapitres ayant été supprimés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1998 et n'ayant connu aucun mouvement en 1997.

En 1998, en plus des ajustements de centimes, une annulation de 703.461 francs est opérée sur le chapitre 5703 « Etudes des secrétariats généraux pour les affaires régionales » du budget de l'Aménagement du territoire, reliquat de dotations reportées des gestions précédentes sur un chapitre supprimé dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1999.

## 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 1.851 millions de francs, sont supérieures à celles de l'exercice 1997 (774 millions de francs), et les demandes d'annulations s'élèvent à 728 millions de francs, au lieu de 528 millions de francs en 1997.

### 1.- Les dépassements de crédits

#### BUDGETS ANNEXES : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1998 : dépassements rapportés au total net des crédits (en %)
Aviation civile	349,98	114,89	198,80	397,61	4,42
Journaux officiels	19,79	36,97	35,14	24,58	2,19
Légion d'honneur	2,89	3,09	4,66	2,04	1,31
Monnaies et médailles	11,75	9,07	22,03	38,25	2,64
Ordre de la Libération	0,75	0,70	0,57	0,37	8,78
BAPSA	938,82	1.194,3	512,48	1.388,5	1,49
<b>TOTAL</b>	<b>1.323,9</b>	<b>1.359,0</b>	<b>773,68</b>	<b>1.851,4</b>	<b>1,77</b>

Comme pour les années précédentes, les demandes d'ouvertures de crédits concernent, pour l'essentiel, le budget annexe des Prestations sociales agricoles (1.388,57 millions de francs, soit 75% du total). Sur les 1.388,57 millions de francs de dépassements, 1.279,98 correspondent à des versements et restitutions de droits indûment perçus et 74,09 millions de francs de prestations sociales, principalement au titre des prestations maladies.

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 avaient été sous-estimées <sup>(1)</sup> de 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 397,61 millions de francs, dont 175,19 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 205,44 millions de francs au titre des dotations aux provisions.

Pour les autres budgets annexes, les dépassements de crédits ne représentent au total que 65,24 millions de francs.

La Cour des comptes observe que des dépassements irréguliers de crédits limitatifs ont été constatés au budget annexe des Journaux officiels et à celui des Monnaies et médailles. Certains des chapitres concernés ne sont pas dotés en loi de finances initiale, mais abondés en gestion par des crédits inscrits sur d'autres chapitres, ce qui, effectivement, n'est pas satisfaisant.

## 2.- Les annulations de crédits

Elles représentent 728,39 millions de francs, au lieu de 527,53 millions de francs en 1997, année qui avait été marquée par une sensible diminution des annulations.

### BUDGETS ANNEXES : ÉVOLUTION DES ANNULATIONS DE CRÉDITS

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1998 : annulations rapportées au total net des crédits (en %)
Aviation civile	195,71	175,00	67,95	134,71	1,50
Journaux officiels	7,85	11,33	8,47	23,40	2,09
Légion d'honneur	3,16	2,25	2,04	1,64	1,05
Monnaies et médailles	42,43	44,41	48,44	19,51	1,35
Ordre de la Libération	0,74	0,54	0,72	0,37	8,78
BAPSA	1.416,5	1.914,8	399,92	548,75	0,59
<b>TOTAL</b>	<b>1.666,4</b>	<b>2.148,4</b>	<b>527,53</b>	<b>728,39</b>	<b>0,70</b>

(1) Rapport Ouvertures/Dépenses nettes.

Des annulations sont constatées pour 548,75 millions de francs sur le budget annexe des Prestations sociales agricoles, dont 497,26 millions de francs de prestations sociales et 48,73 millions de francs au titre de la dette.

Sur le budget annexe de l'Aviation civile, 134,71 millions de francs sont annulés, dont 78,52 millions de francs de charges de personnel.

Au budget annexe des Monnaies et médailles, une demande d'annulations de 19,51 millions de francs correspond, pour moitié à des économies sur charges de personnel, et pour moitié à des économies de dépenses de matériels.

Au budget annexe des Journaux officiels, 23,40 millions de francs d'annulations correspondent, à hauteur de 16,75 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 1999.

- Sur les **comptes d'affectation spéciale**, des ouvertures de crédits complémentaires sont demandées pour 10.590,21 millions de francs à comparer à 700,54 millions de francs en loi de règlement pour 1997, dont 10.548,35 millions de francs sur le compte d'affectation n° 90224 des produits de cession de titres, parts et droits de sociétés.

Ces ouvertures sont corrélatives au déphasage entre les prévisions initiales de recettes (28 milliards de francs) et les recettes effectivement encaissées (53,82 milliards de francs), supérieures même à la réévaluation opérée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1998 (43 milliards de francs). Au total, 20.375 millions de francs ont été inscrits en dépenses pendant la période complémentaire, dont 17.000 millions de francs de dotations en capital à GIAT industries, à l'EPFR, à Réseau ferré de France et à Charbonnages de France.

Un total de 305,01 millions de francs d'annulations est demandé, dont 160,44 millions de francs sur le compte d'affectation spéciale n° 902-32 « Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale » et 109 millions de francs sur le compte

d'affectation spéciale n° 902-26 « Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables ».

Les recettes et dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-32, créé par amendement dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 1998, avaient été évaluées à 300 millions de francs. Les recettes effectives du compte, s'étant élevées à 139,56 millions de francs, ont été reportées sur 1999 et le solde de 160,44 millions de francs, annulé.

Quant au Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN ; compte n° 902-26), il est demandé une annulation de 109 millions de francs, au lieu de 138,39 millions de francs en 1997 et de 340,70 millions de francs en 1996.

Les crédits de paiement ont été insuffisamment consommés, à hauteur de 2.765,1 millions de francs pour 3.829,3 millions de francs de recettes de l'année et 1.849,68 millions de francs de reports (5.679,01 millions de francs de crédits disponibles au total).

Le fonds, créé par la loi de finances rectificative de décembre 1995, n'avait commencé son activité qu'en 1996, et il avait supporté cette année-là des annulations importantes. Il tarde donc, en tout état de cause, à monter en puissance et à consommer les importants crédits disponibles qui lui ont été affectés. Le montant des reports de crédits a atteint 2.913,91 millions de francs, de 1998 sur la gestion 1999.

Les autres annulations sont de faibles montants : les principales s'élèvent à 21,79 millions de francs sur les frais de fonctionnement du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national pour le développement des adductions d'eau » ; et à 8,7 millions de francs sur le compte d'affectation spéciale n° 902-16 « Fonds national du livre » au titre des subventions au centre national du livre (7,06% des dépenses nettes).

- Sur les **comptes d'opérations monétaires**, des autorisations de découverts complémentaires sont demandées au compte d'opérations avec le FMI, doté pour mémoire en loi de finances initiale. Le montant de 37.498,21 millions de francs correspond au solde débiteur de 41.904,88 millions de francs au 1<sup>er</sup> janvier 1998 diminué du solde créditeur des opérations de l'année 1998, soit 4.406,67 millions de francs.

- Les **comptes d'avances**, qui retracent des flux financiers, font l'objet de demandes d'ouvertures de crédits pour 23.306,75 millions de francs dans le présent projet de loi de règlement.

Ces dépassements correspondent aux avances aux établissements publics nationaux et services autonomes de l'Etat, en l'espèce, le fonds de soutien des rentes (FSR), sur le compte n° 903-58. Elles ont servi au rachat sur le marché secondaire, pour le compte de l'Etat, de titres (OAT et bons du Trésor) d'échéances 1999 et 2000.

Des annulations de crédits sont demandées pour 1.675,16 millions de francs au lieu de 108,95 millions de francs en 1997. Dans cet ensemble, 1.465,42 millions de francs (9,16% des crédits) sont annulés sur le compte d'avances 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 (14.534,58 millions de francs) et les crédits initiaux (16.000 millions de francs). 105,42 millions de francs sont annulés sur le compte d'avances n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » (0,03% des crédits), 61,19 millions de francs sur le compte d'avances 903-59 « Avances à des particuliers et associations » et 43,14 millions de francs sur le compte d'avances n° 90353 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et états d'outre-mer ».

---

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