

N° 176

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 janvier 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant règlement définitif du budget de 1999,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 2534, 2601 et T.A. 563.

Sénat : 22 (2000-2001)

Lois de règlement.

AVANT-PROPOS.....	4
CHAPITRE PREMIER : DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT	
I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1999.....	5
A. LE NON RESPECT DE LA NORME DE PROGRESSION DES DÉPENSES	5
B. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	7
II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DÉCEMBRE 1999	8
A. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN 1999	8
1. <i>Les crédits ouverts</i>	8
2. <i>Les crédits annulés.....</i>	10
B. LES MOUVEMENTS ASSOCIÉS À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1999.....	11
1. <i>Les ouvertures de crédits.....</i>	12
2. <i>Des crédits annulés sur les dispositifs prioritaires du gouvernement et sur l'investissement.....</i>	14
C. LES ENSEIGNEMENTS DES MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES DE L'ANNÉE 1999.....	16
1. <i>Le gouvernement réalise des économies budgétaires forfaitaires</i>	16
2. <i>Une démarche qui rejoint celle du Sénat ?</i>	17
3. <i>Le fonctionnement plutôt que l'investissement</i>	18
D. LES RÉÉVALUATIONS DE RECETTES.....	19
1. <i>Une sous-estimation en phase avec celle associée au projet de loi de finances pour 2000.....</i>	19
2. <i>Des révisions alors contestées par votre commission</i>	21
3. <i>Des explications du gouvernement peu convaincantes.....</i>	24
III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE	25
A. LES REPORTS DE CRÉDITS.....	25
B. LES FONDS DE CONCOURS.....	26
C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS	26
IV. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS CONTENUS DANS LA LOI DE RÈGLEMENT.....	26
CHAPITRE II : LES RECETTES ET LES DÉPENSES	
I. LES RECETTES.....	28
A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL	29
1. <i>Une progression très vive des principales recettes fiscales.....</i>	29

2. <i>Des recettes non fiscales « fluctuantes »</i>	30
B. UNE SITUATION DÉJÀ ANALYSÉE EN DÉTAIL PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	31
1. <i>L'existence avérée d'importants surplus fiscaux en 1999</i>	32
2. <i>Une pression fiscale devenue insupportable</i>	33
II. LES DÉPENSES	36
A. LE BUDGET GÉNÉRAL	36
1. <i>Les dépenses du titre I</i>	38
2. <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	40
3. <i>Les dépenses d'intervention publique</i>	43
4. <i>Les dépenses en capital</i>	44
B. LES BUDGETS ANNEXES	46
C. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	47
III. LE SOLDE D'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1999	49
EXAMEN DES ARTICLES	52
• ARTICLE PREMIER Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1999	52
• ARTICLE 2 Recettes du budget général	53
• ARTICLE 3 Dépenses ordinaires civiles du budget général	54
• ARTICLE 4 Dépenses civiles en capital du budget général	56
• ARTICLE 5 Dépenses ordinaires militaires	57
• ARTICLE 6 Dépenses militaires en capital	58
• ARTICLE 7 Résultat du budget général de 1999	60
• ARTICLE 8 Résultats des budgets annexes	61
• ARTICLE 9 Comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2000	62
• ARTICLE 10 Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1999	67
• ARTICLE 11 Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat	69
• ARTICLE 12 Perte en trésorerie sur devises inconvertibles	70
• ARTICLE 13 Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait	71
• ARTICLE 14 Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1999	81
EXAMEN EN COMMISSION	84
TABLEAU COMPARATIF	86
RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET DE 1999	97

AVANT-PROPOS

Dernière étape du parcours budgétaire, le projet de loi de règlement définitif du budget est un constat fondé sur le contrôle *a posteriori* de l'exécution des lois de finances de l'année.

Il s'agit d'un quitus comptable qui en aucun cas ne vaut acceptation de la politique et des pratiques budgétaires du pouvoir exécutif. Cela est d'autant plus vrai pour 1999 que, ainsi que votre commission l'a montré dans son rapport « En finir avec le mensonge budgétaire - Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat »¹, les textes et les pratiques doivent rapidement évoluer en ce domaine afin de répondre aux exigences croissantes de transparence qui caractérisent l'évolution de notre société.

Qu'il soit néanmoins possible de se féliciter, à nouveau, de la qualité des travaux de la Cour des comptes qui conformément à l'article 47 dernier alinéa de la Constitution, « *assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* », ainsi que des efforts qu'elle a accomplis pour publier avec un mois d'avance son rapport sur l'exécution 1999.

¹ Rapport n° 485 (1999-2000).

CHAPITRE PREMIER :

DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 1999, votre rapporteur général écrivait que ledit projet de loi encourait « *deux reproches* » :

« Le premier est de ne pas permettre, malgré des recettes en forte expansion, une stabilisation du poids de la dette publique dans le produit intérieur brut. Certes, la France s'achemine vers cette stabilisation, mais elle ne l'accomplira pas dès 1999. Or, après presque vingt ans de progression continue, il aurait été nécessaire de saisir la première occasion de commencer à lever cette hypothèque sur les générations futures, ainsi que l'ont fait la quasi-totalité de nos partenaires européens ».

« Le deuxième est de fonder exclusivement l'assainissement financier de la France sur la situation conjoncturelle, et non sur d'indispensables réformes de structure. A cet égard, ce n'est pas tant l'hypothèse de croissance qui est en cause, que le fait que le gouvernement en fasse entièrement dépendre l'amélioration de nos finances publiques ».

Il est un fait que le budget de 1999 se caractérise, comme au cours des deux années précédentes, par l'absence d'une maîtrise volontariste de la dépense publique et par la croissance de la pression fiscale.

I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1999

A. LE NON RESPECT DE LA NORME DE PROGRESSION DES DÉPENSES

La politique budgétaire du gouvernement consiste à déterminer une norme de progression des dépenses dont le respect devrait présenter un caractère impératif.

La norme de progression des dépenses qu'il avait retenue pour 1999 était de 1 % en volume, compte tenu d'une inflation prévisionnelle de

1,3 %. Cette orientation était donc moins vertueuse que celle affichée l'année précédente, puisque, en 1998, les dépenses du budget général devaient être stabilisées en francs constants.

Le rapport économique, social et financier pour 1999 indique que les dépenses du budget général devaient ainsi progresser de 37 milliards de francs, précisant que « *cette progression permet le financement des priorités du gouvernement : l'emploi et la justice sociale, l'amélioration du cadre de vie* ». Par ailleurs, « *l'affirmation des priorités gouvernementales s'est doublée d'un effort de sélectivité accru dans la dépense* ».

Il convient de rappeler que l'évolution des prix a été moindre que prévu, + 0,5 % au lieu de + 1,3 %¹.

Dans l'exposé général des motifs du présent projet de loi, le gouvernement estime avoir respecté son objectif : « *les dépenses du budget général progressent de 1,6 %, et compte tenu d'une inflation de 0,5 %, de 1,1 % en volume* ».

Toutefois, la Cour des comptes fait une analyse différente de l'évolution des dépenses publiques.

En effet, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, elle note que « *les dépenses de l'Etat ont progressé sensiblement en 1999* », les charges nettes du budget général augmentant de 3,3 % en valeur et de 2,8 % en volume. **Elle conclut à ce titre que : « c'est beaucoup plus que ce qui était prévu (+ 1 % en volume) ».**

¹ Cette évolution, qui confirme le jugement porté par votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, n'est pas sans conséquences sur l'évolution des dépenses du budget général : « *eu égard à ce surcroît de dépenses par rapport aux prévisions initiales fort opportunément optimistes du gouvernement, un effort drastique de réduction de la dépense sera nécessaire de sa part. En l'absence de mesures, à ce jour, cela rend dès lors plus incertain le respect par le gouvernement de la norme de progression en volume qu'il avait affichée* ».

B. L'ÉQUILIBRE FIXÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE

L'équilibre général du projet de loi de finances pour 1999

	LFI 1998	PLF 1999	Variation
	en milliards de francs		%
A. Titre I (hors dépenses et recettes d'ordre)	238,3	240,7	1,0
B. Budgets civils			
Titre II	4,4	4,5	2,4
Titre III	569,4	607,2	6,6
Titre IV	464,1	495,2	6,7
Titres V et VI	72,2	78,1	8,1
<i>Sous-total B</i>	<i>1.110,1</i>	<i>1.185,0</i>	<i>6,7</i>
C. Défense			
Titre III	157,3	157,5	0,2
Titres V et VI	81,0	86,0	6,2
<i>Sous-total C</i>	<i>238,3</i>	<i>243,5</i>	<i>2,2</i>
D. Total des charges du budget général à structure constante	1.586,7	1.623,6	2,3
D'. Total des charges du budget général après budgétisations exceptionnelles en 1999 (A+B+C)	1.586,7	1.669,2	5,2
E. Solde des comptes spéciaux du Trésor	4,6	-3,1	N.S.
F. Total des charges à structure constante (D+E)	1.591,3	1.620,5	N.S.
F'. Total des charges, y compris 45,6 MdF de budgétisations exceptionnelles en 1999 (D'+E)	1.591,3	1.666,1	4,7
G. Recettes nettes, y compris 32,7 MdF de budgétisations exceptionnelles en 1999	1.333,4	1.429,5	7,2
H. Solde général (G-F')	-257,9	-236,6	N.S.

La loi de finances initiale pour 1999 fixait le déficit budgétaire à 236,6 milliards de francs, soit 2,7 % du produit intérieur brut (PIB).

Les charges du budget général hors dégrèvements et remboursements d'impôts progressaient de 5,2 %, pour atteindre 1.669,2 milliards de francs. Les charges totales s'établissaient à 1.620,5 milliards de francs, ou à 1.666,1 milliards de francs après prise en compte des budgétisations dites exceptionnelles pour un montant de 45,6 milliards de francs, soit une progression de 4,7 % par rapport à la loi de finances pour 1998, compte tenu du solde des comptes spéciaux du Trésor (- 3,1 milliards de francs).

A structure constante, le montant total des dépenses proposé était donc de 1.623,6 milliards de francs, soit une progression de 2,3 % par rapport à 1998.

Quant aux recettes fiscales nettes, elles devaient croître de 7,2 % par rapport aux recettes prévues pour 1998, et s'établir à 1.429,5 milliards de francs.

- La charge de la dette publique augmentait de 1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1998 ;

- Les moyens des services civils progressaient de 6,6 %, et les dépenses militaires de fonctionnement de 0,2 % ;

- La hausse des dépenses d'intervention publique était de 6,7 % ;

- Les dépenses civiles en capital augmentaient de 8 %, et les dépenses militaires en capital de 6,2 %.

II. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 30 DÉCEMBRE 1999

Les prévisions initiales de 1999 ont été modifiées par la loi de finances rectificative n° 99-1173 du 30 décembre 1999. Cette dernière prend également en compte les mouvements de crédits intervenus au cours de l'exercice 1999.

A. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN 1999

1. Les crédits ouverts

Deux décrets d'avance étaient intervenus au cours de l'année 1998, celui du 16 janvier et celui du 21 août : ils avaient procédé à des ouvertures de crédits d'un montant total de 6,04 milliards de francs, dont 3,8 milliards de francs au titre des dépenses militaires.

En 1999, est intervenu un seul décret d'avance, celui du 2 septembre. Le montant des crédits ouverts est cependant plus important que l'année précédente, **7.891 millions de francs** se répartissant comme suit : 7.725 millions de francs au titre des dépenses ordinaires et 166 millions de francs au titre des dépenses en capital.

Les crédits ouverts concernent essentiellement **deux départements ministériels** :

- **l'emploi et la solidarité, pour 3.600 millions de francs** (soit 45,6 % du total des crédits ouverts) : le revenu minimum d'insertion (chapitre 46-21)

bénéficie de la quasi-totalité de l'ouverture de crédits, soit 3.500 millions de francs, pour des crédits initiaux s'élevant à 26,4 milliards de francs, soit une progression de plus de 13 %, alors que ces crédits avaient déjà augmenté de 7,3 % en 1998 par rapport à 1997.

Cette ouverture de crédits résulte de trois éléments : la prise en compte de la revalorisation, à compter du 1^{er} janvier 1999, de 3 % du montant de l'allocation, l'amélioration des règles d'incitation à la reprise d'une activité permettant le cumul du RMI avec des revenus d'activité (décret du 27 novembre 1998), et le nouveau cumul désormais permis du RMI avec la majoration pour âge des allocations familiales et celle de l'allocation pour jeune enfant (APJE) versée pendant la grossesse (décret du 26 octobre 1998) ;

- **la défense**, à hauteur de 4.050 millions de francs (51,3 % du total) : il s'agit de crédits du titre III, 3.450 millions de francs couvrant les dépenses de rémunérations et de charges sociales, dont 2.950 millions sont inscrits au chapitre 31-31 (rémunérations principales), et, dans une moindre mesure (500 millions de francs), sont également concernés des chapitres de fonctionnement en raison des surcoûts constatés pour l'opération Trident au Kosovo et prévus pour la KFOR.

Les autres ouvertures de crédits

Les autres crédits ouverts sont les suivants :

- 20 millions de francs sur le budget des charges communes ;

- le budget de la santé et de la solidarité est abondé, d'une part, de 86 millions de francs au titre du service national des objecteurs de conscience, et, d'autre part, de 14 millions de francs au titre des interventions de l'Etat en faveur de la population et des migrations ;

- 15 millions de francs sur le budget de l'urbanisme et du logement ;

- 40 millions de francs sur le budget des services généraux du Premier ministre, de manière à abonder le fonds pour la réforme de l'Etat, soit une augmentation de plus de 36 % par rapport aux crédits initiaux (110,3 millions de francs).

Les dépenses en capital font l'objet, quant à elles, de trois ouvertures de crédits (en autorisations de programme et crédits de paiement) :

- 150 millions de francs sur le budget de l'urbanisme et du logement, au titre de la contribution de l'Etat au fonds de garantie de l'accession sociale ;

- 4,35 millions de francs sur le budget des routes ;

- 11,72 millions de francs sur le budget de l'intérieur et de la décentralisation.

2. Les crédits annulés

L'analyse des annulations de crédits intervenues dans le courant de l'année 1999 est extrêmement instructive s'agissant de la régulation budgétaire opérée par le gouvernement, mais aussi de ses priorités.

Le décret d'avance du 2 septembre 1999 a en effet été gagé par un arrêté portant annulation de crédits d'un même montant.

Or, on constate que la très grosse majorité des annulations de crédits réalisées par l'arrêté du 2 septembre concerne les mêmes ministères que le décret d'avance :

- **3.050 millions de francs au titre de l'emploi et de la solidarité:** 750 millions de francs pour le financement de la formation professionnelle, 1.200 millions de francs au titre des dispositifs d'insertion des publics en difficulté (alors que cet axe est présenté comme une des priorités du ministère de l'emploi), et 1.100 millions de francs sur les crédits destinés à compenser l'exonération des cotisations sociales. D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'emploi, ces annulations de crédits seraient rendues nécessaires en raison d'un « surcalibrage » des dotations de la loi de finances initiale ;

- **4.050 millions de francs sur les crédits de la défense,** contre 3.800 millions l'année dernière, à la même époque. Le titre V subit classiquement l'essentiel des annulations, soit 3.946 millions de francs ; il convient de noter que les programmes touchés ne sont pas encore connus : le gouvernement a donc procédé à une réduction de crédits forfaitaire, méthode qu'il avait critiquée et qualifiée d'irréaliste ou de déraisonnable lorsqu'elle avait été évoquée par le Sénat lors des budgets 1998 et 1999¹.

En outre, **769,6 millions de francs** ont été annulés sur les crédits de **l'urbanisme et du logement** : 600 millions de francs de crédits de paiement sur le titre IV au titre de la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne (soit 100 millions de francs de plus que l'économie ciblée proposée en son temps sur les mêmes crédits par le Sénat...), ainsi que 169,6 millions de francs de crédits de paiement et 334,6 millions de francs d'autorisations de programme sur le titre VI. Ces économies semblent liées à la faiblesse de la consommation des prêts locatifs aidés (PLA) en faveur du logement social,

¹ Cette pratique de la régulation budgétaire qui consiste, notamment en matière militaire, à financer la progression en cours d'année de fonctionnement par la diminution des dépenses en capital est en effet très régulièrement relevée pour être déplorée par la Cour des comptes notamment dans ses rapports sur l'exécution des derniers exercices budgétaires. On ne peut que regretter que le gouvernement n'en tienne pas compte.

sous-consommation chronique que le Sénat avait déjà relevée lors de la discussion budgétaire.

Les autres annulations de crédits

Les postes budgétaires ayant fait l'objet des autres annulations de crédits sont les suivants :

- la santé et la solidarité, pour un montant total de 6,61 millions de francs répartis ainsi : 1,59 million de francs au titre des programmes d'action sociale de l'Etat, 4 millions sur les subventions d'équipement sanitaire et 1,02 million sur les subventions d'équipement social ;

- les routes, à hauteur de 1,35 million de francs ;

- la jeunesse et les sports, pour un total de 3,51 millions de francs : 510.000 francs au titre de la jeunesse et de la vie associative, et 3 millions de francs sur les subventions d'équipement aux collectivités ;

- l'outre-mer, pour un montant de 10 millions de francs, annulés au titre des subventions au fonds d'investissement pour le développement économique et social (FDES).

B. LES MOUVEMENTS ASSOCIÉS À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1999

La loi de finances rectificative pour 1999 a ouvert au sein du budget général 31.358 millions de francs de crédits nets, répartis ainsi : 26.494 millions de francs¹ au titre des dépenses civiles ordinaires, 4.066 millions de francs au titre des dépenses civiles en capital et 798 millions de francs sur les crédits militaires (dépenses ordinaires).

A ces chiffres, il convient d'ajouter 3 millions de francs sur le budget annexe des monnaies et médailles, 200 millions de francs au titre des dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale et 500 millions de francs au titre des charges temporaires des comptes spéciaux du Trésor.

En sens inverse, 26.398 millions de francs sont annulés : 19.644 millions de francs au titre des dépenses civiles ordinaires, 1.454 millions de francs en dépenses civiles en capital et 5.300 millions de francs en dépenses militaires en capital.

¹ Nets de remboursements et dégrèvements.

3 millions de francs sont également annulés sur le budget annexe des monnaies et médailles, de même que 200 millions de francs au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale (compte n° 902-22 Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France).

La variation nette des crédits s'établit donc à 4.960 millions de francs sur le budget général, soit une progression de 0,28 % par rapport à la loi de finances initiale.

1. Les ouvertures de crédits

Le collectif pour 1999 a ouvert des crédits à hauteur de 31.358 millions de francs, les crédits ainsi ouverts s'établissant même à 44.453 millions de francs, si l'on prend également en considération 13.095 millions de francs ouverts au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts, inscrits au titre I du budget des charges communes.

Ces ouvertures de crédits visent à financer des opérations extrêmement variées. Toutefois, les principales ouvertures sont les suivantes :

- 10.000 millions de francs au titre de la mise en jeu de la garantie de l'Etat au profit de l'UNEDIC : ces crédits sont inscrits au chapitre 14-01 « Garanties diverses du budget des charges communes » ;

La mise en jeu de la garantie de l'Etat accordée à l'emprunt UNEDIC résulte de l'article 24 de la loi n° 93-1444 du 31 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers. La convention financière du 13 octobre 1993 entre l'Etat et l'UNEDIC avait en effet ouvert la possibilité pour cette dernière de recourir à un financement bancaire ou de marché d'une durée de dix ans. Deux tranches obligataires ont été effectivement émises : 10 milliards de francs, arrivés à échéance le 25 octobre 1999, et 12 milliards de francs arrivant à échéance le 25 octobre 2002.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, prenant acte de la décision de l'UNEDIC de ne pas procéder au versement, avait décidé de verser la somme de 10 milliards de francs à la banque Paribas, en vertu de l'engagement de garantie de l'Etat.

- 7.526 millions de francs destinés à des mesures sociales, dont 6.967 millions de francs, inscrits au budget des charges communes, doivent permettre de rembourser à la CNAF les dépenses engendrées par la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ;

- 5.146 millions de francs destinés à des mesures de caractère économique : 2.140 millions de francs sont inscrits sur le budget des charges communes, soit 1.040 millions de francs sur le titre IV afin de financer le rachat des titres des sociétés SLN et ERAMET par les provinces néo-calédoniennes, et 1.100 millions de francs sur le titre V au titre de la dotation en capital à Charbonnages de France ; par ailleurs, 500 millions de francs représentant la subvention à la SNCF au titre des services régionaux de voyageurs sont ouverts sur le budget des transports terrestres, ainsi que 1.297 millions de francs sur le budget de l'agriculture et de la pêche, dont 706 millions de francs au titre de l'apurement de dépenses FEOGA et 200 millions de francs au titre des frais financiers de l'emprunt ACOFA ;

Il convient de souligner le caractère exceptionnel de l'ouverture de crédits sur le budget de l'agriculture, habituellement plus limitée. Elle prend, en effet, en considération les engagements du gouvernement pris au cours de la table ronde agricole du 21 octobre 1999, afin d'accorder des aides supplémentaires aux secteurs traversant actuellement de graves difficultés (producteurs de fruits et légumes et de soja, éleveurs).

- 2.582 millions de francs au titre du fonctionnement des administrations et d'équipements administratifs ;

Les opérations financées sont très diverses. Toutefois, il convient de relever la dotation de 350 millions de francs inscrite sur le budget de la santé et de la solidarité et allouée à l'Établissement français du sang qui deviendra, à compter du 1^{er} janvier 2000, l'unique opérateur de la transfusion sanguine en France. A cet égard, il aurait été tout à fait envisageable d'inscrire cette dotation dans le projet de loi de finances initiale pour 2000, et non dans le collectif pour 1999.

Le budget des services généraux du Premier ministre est, quant à lui, abondé de 250 millions de francs en vue d'indemniser les victimes de la législation antisémite en vigueur sous l'Occupation.

- 1.664 millions de francs sur le chapitre 41-56 « Dotation globale de décentralisation » du budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, dont 1.613 millions de francs en raison de la mise en place de la compensation, anticipée au 15 septembre 1999, de la réduction des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles d'habitation ;

- 1.534 millions de francs au titre de dépenses de coopération internationale : l'essentiel de ces ouvertures de crédits intervient sur le budget des charges communes, soit 742 millions de francs en faveur de l'Agence internationale de développement (AID), 376 millions de francs au titre de la contribution française au fonds européen de développement (FED), et 150 millions de francs pour l'ajustement des crédits du FASEP ;

- 798 millions de francs sur le budget de la défense : cet abondement concerne exclusivement les crédits de fonctionnement, soit 375 millions de francs de remboursements à la SNCF et 423 millions de francs pour le fonctionnement des armées (123 millions de francs pour l'armée de l'air, 130 pour l'armée de terre, et 170 pour la gendarmerie).

2. Des crédits annulés sur les dispositifs prioritaires du gouvernement et sur l'investissement

La loi de finances rectificative pour 1999 a également ratifié **l'arrêté d'annulation du 24 novembre 1999**.

Ce dernier annulait des crédits à hauteur de **26.465 millions de francs**, dont 21.165 millions de francs au titre des budgets civils et 5.300 millions de francs au titre du budget militaire.

Les principales annulations de crédits

Les postes budgétaires concernés sont les suivants :

- 11.840 millions de francs sur le budget des charges communes : la part la plus importante des annulations de crédits porte sur le titre I qui supporte la charge de la dette, soit 10.710 millions de francs (90,5 %), dont 2.111 millions de francs sur le service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme, et 8.528 millions de francs sur les intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme et valeurs assimilées ;

Il faut voir dans cette annulation de crédits le résultat d'une prévision pessimiste de la part du gouvernement concernant le niveau des taux d'intérêt. Ces derniers s'étant révélés plus bas que prévu, la charge de la dette s'en trouve mécaniquement allégée (effet-prix), sans que le gouvernement puisse se prévaloir d'un quelconque succès en la matière, la réduction des déficits publics étant trop lente eu égard à la conjoncture économique actuelle. **Le gouvernement bénéficie simplement d'une économie de constatation concernant la charge de la dette publique à hauteur de 8,5 milliards de francs.**

- 5.300 millions de francs sur les crédits militaires : la totalité de ces annulations porte sur les dépenses en capital, dont 5.170 millions de francs, soit 97,5 %, sur le titre V, le gouvernement en ayant fait, une fois de plus, sa variable d'ajustement budgétaire¹ ;

¹ Selon le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, pour qui « la somme de ces annulations (9,3 milliards de francs) est historiquement élevée », l'arrêté d'annulation du 24 novembre 1999, en ce qui concerne les crédits de la défense, « doit être considéré comme

L'équipement des armées fait les frais de cette amputation des crédits de la défense, à hauteur de 1.926 millions de francs. Par ailleurs, 726 millions de francs destinés à l'entretien programmé des matériels sont annulés, tandis que les systèmes d'information et de communication en matière spatiale sont privés de 888 millions de francs.

- 4.390 millions de francs sur le budget de l'emploi : ces annulations, qui concernent exclusivement les crédits du titre IV, portent sur le dispositif des emplois-jeunes, à hauteur de 1.300 millions de francs, sur l'insertion des publics en difficulté, pour un montant de crédits de 1.000 millions de francs, et sur la compensation de l'exonération des cotisations sociales, à hauteur de 1.700 millions de francs ;

- 1.924 millions de francs sur le budget de l'agriculture et de la pêche : l'essentiel de ces annulations (96,6 %) porte sur les crédits du titre IV, dont 853 millions de francs sur les charges de bonification liées aux prêts à l'agriculture, 559 millions de francs au titre de l'amélioration des structures agricoles et 400 millions de francs au titre de la protection et de l'action sociales en agriculture.

S'agissant des annulations opérées au titre du budget de l'emploi, votre commission, se souvenant des propos tenus au Sénat par le ministre de l'emploi et de la solidarité lors de l'examen des crédits de l'emploi pour 1998¹, a pu considérer que la stratégie budgétaire qu'elle avait alors adoptée était non seulement pertinente, mais qu'elle s'est trouvée validée *a posteriori*, une fois de plus, par le gouvernement.

En effet, les crédits annulés l'étaient sur les dispositifs que le gouvernement présente comme autant de priorités de sa politique de l'emploi : les emplois-jeunes, l'insertion des publics en difficulté, et, depuis peu, l'allègement des charges sociales sur les bas salaires auquel il a dû finalement se rallier afin de « sauver » les 35 heures.

C. LES ENSEIGNEMENTS DES MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES DE L'ANNÉE 1999

Par-delà la rigueur ou l'aridité de ces chiffres, il paraît opportun de faire ressortir les points saillants suivants :

1. Le gouvernement réalise des économies budgétaires forfaitaires

Ce fait n'a, en réalité, rien de surprenant.

D'une part, en effet, l'année 1998 avait déjà été marquée par des annulations de crédits, ainsi que votre commission l'avait déjà relevé.

¹ « Je ne comprends pas très bien où vous souhaitez réduire les crédits du titre IV », in *JO Débats Sénat*, 1^{er} décembre 1997, page 4304.

D'autre part, dans une réponse adressée à votre commission lors de la préparation du débat d'orientation budgétaire de juin 1999, et relative aux postes d'économies budgétaires envisagés, le gouvernement a indiqué que *« afin de financer ses priorités et respecter le cadrage qu'il s'est fixé, le gouvernement est conduit à dégager des économies [...]. S'agissant notamment des sections budgétaires les moins prioritaires, les dépenses de fonctionnement devront baisser de 3 % tandis que pour les dépenses d'intervention, une baisse de 10 % des moyens devra être recherchée »*.

Le gouvernement valide donc a posteriori, une fois encore, la stratégie budgétaire arrêtée en son temps par votre commission.

2. Une démarche qui rejoint celle du Sénat ?

La comparaison des principales annulations de crédits opérées par le gouvernement au cours de l'année 1999 et des économies proposées par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 1999 est éclairante, et appelle des commentaires fort instructifs.

Au total, le gouvernement, sur les sections budgétaires retenues, a annulé des crédits à hauteur de 40,46 milliards de francs au cours de l'année 1999, 10,71 milliards de francs sur le titre I, 19,44 milliards de francs sur les titres III et IV, et 10,35 milliards de francs sur les titres V et VI.

Le Sénat avait proposé, en son temps, de réduire les crédits inscrits aux chapitres concernés par les arrêtés d'annulation de **20,84 milliards de francs**, uniquement sur les titres III et IV (10,62 milliards de francs sur le titre III et 10,22 milliards de francs sur le titre IV). **Il convient, en effet, de rappeler que le Sénat n'avait pas modifié les crédits inscrits aux titres V et VI, c'est-à-dire les crédits d'investissement, qui, eux, préparent l'avenir.**

En outre, les crédits militaires avaient été adoptés, sans modification, par le Sénat, y compris les crédits de fonctionnement inscrits au titre III. Le gouvernement, quant à lui, a annulé 9,35 milliards de francs sur le budget de la défense, dont 9,25 milliards de francs sur le seul titre V.

La démarche réaliste du Sénat

Deux exemples précis permettent ainsi de juger du caractère pleinement réaliste du vote du Sénat :

- **sur le budget de l'emploi**, le gouvernement a procédé à l'annulation, portant exclusivement sur le titre IV, de 14,62 milliards de francs, alors que, sur ce même titre, l'annulation proposée par le Sénat s'établissait à 9,30 milliards de francs ;

- **sur le budget du logement**, le chapitre 46-40 relatif aux aides de l'Etat à la personne est minoré de 600 millions de francs, soit 100 millions de plus que l'économie ciblée proposée sur les mêmes crédits par le Sénat.

Le gouvernement, qui n'avait pas manqué de critiquer la position du Sénat, ne se prive pourtant pas, comme en 1998, de procéder à des mouvements budgétaires dont il est permis de douter de la pertinence.

Ainsi, annule-t-il, pour près de 4.200 millions de francs, des crédits d'investissement, dont l'essentiel concernent les crédits militaires. **L'abondement des dépenses de personnel militaires met en évidence le coût de la professionnalisation des armées et conduit donc inévitablement à s'interroger sur le respect par le gouvernement des engagements contenus dans la loi de programmation militaire.**

3. Le fonctionnement plutôt que l'investissement

Enfin, la structure des dépenses publiques s'en trouve encore détériorée, au détriment des dépenses d'investissement destinées à préparer l'avenir, et cela, au profit des dépenses de fonctionnement courant.

Le tableau ci-après, qui récapitule, de manière consolidée, les mouvements de crédits du 2 septembre et du 24 novembre 1999, rend compte de ce phénomène.

Récapitulatif des mouvements de crédits du 2 septembre et du 24 novembre 1999

(en millions de francs)

	Budgets civils	Budgets militaires	Total
Personnel et fonctionnement (titre III)	+ 627,13	+ 4.798	+ 5.425,13
Interventions (titre IV)	+ 5.959,42	-	+ 5.959,42
Investissements (titres V et VI)	+ 2.525,74	- 9.300	- 6.774,26

Il apparaît clairement que les dotations budgétaires supplémentaires sont consacrées au fonctionnement et à la rémunération des agents de l'Etat ainsi qu'aux interventions, tandis que les crédits inscrits aux titres V et VI font l'objet d'annulations d'un montant très important.

Une fois de plus, les dépenses d'investissement sont « sacrifiées » aux dépenses de fonctionnement. La rigidité des dépenses de l'Etat, dénoncée par votre commission lors du dernier débat d'orientation budgétaire, ainsi que par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, s'en trouve accrue.

D. LES RÉÉVALUATIONS DE RECETTES

Lors de l'examen du collectif d'hiver 1999, votre commission avait estimé la réévaluation des recettes insuffisante.

1. Une sous-estimation en phase avec celle associée au projet de loi de finances pour 2000

La loi de finances pour 1999 prévoyait une augmentation des recettes totales du budget de l'Etat de 46,8 milliards de francs, hors rebudgétisations, soit une progression de 3,4 % par rapport aux estimations révisées de 1998, dont 4,2 % d'augmentation pour les recettes fiscales nettes. Cette anticipation était fondée sur une prévision de croissance de l'économie française estimée à 3,8 % en valeur, soit 2,7 % en volume et 1,1 % en évolution des prix du PIB (1,3 % pour les prix à la consommation).

Le projet de collectif budgétaire n'a pas apporté de modifications sensibles aux évaluations révisées du mois de septembre : **les ressources nettes du budget général s'élevaient à 1.438,7 milliards de francs, soit**

8 milliards de francs de plus que les prévisions de recettes de la loi de finances, dont 6 milliards de francs au titre des recettes fiscales nettes. L'écart avec les prévisions associées au projet de loi de finances tenait seulement au constat d'une moindre contribution de la France au budget des communautés européennes (- 2,7 milliards de francs).

L'estimation des recettes par le collectif budgétaire pour 1999

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1999	Ecart	Projet de loi de finances rectificative
<i>Recettes fiscales</i>			
Impôt sur le revenu	322.850	+ 3.150	326.000
Autres impôts directs sur rôles.....	51.500	+ 1.300	52.800
Impôt sur les sociétés	237.300	+ 21.100	258.400
<i>Pour mémoire IS net.....</i>	<i>199.300</i>	<i>+ 19.600</i>	<i>218.900</i>
Autres impôts directs.....	89.359	- 3.959	85.400
TIPP.....	160.077	+ 1.892	161.969
Taxe sur la valeur ajoutée.....	830.060	- 0.060	830.000
<i>Pour mémoire TVA nette.....</i>	<i>673.060</i>	<i>- 7.060</i>	<i>666.000</i>
Enregistrement, timbre et autres impôts indirects	150.440	- 4.440	146.000
<i>Recettes fiscales brutes.....</i>	<i>1.841.586</i>	<i>+ 18.983</i>	<i>1.860.569</i>
<i>Recettes non fiscales</i>	<i>183.252</i>	<i>- 1.558</i>	<i>181.694</i>
dont recettes d'ordre.....	16.004	- 1.583	14.421
<i>Prélèvements sur recettes de l'Etat</i>			
1. Collectivités locales.....	- 176.275	- 0.774	- 177.049
2. Communautés européennes.....	- 95.000	+ 2.700	- 92.300
<i>Ressources brutes.....</i>	<i>1.753.563</i>	<i>+ 19.351</i>	<i>1.772.914</i>
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	<i>- 306.670</i>	<i>- 13.095</i>	<i>- 319.765</i>
1. TVA	- 157.000	- 7.000	- 164.000
2. Impôts sur les sociétés	- 38.000	- 1.500	- 39.500
3. Autres	- 111.670	- 4.595	- 116.265
<i>Ressources nettes du budget général.....</i>	<i>1.446.893</i>	<i>+ 6.256</i>	<i>1.453.149</i>
hors recettes d'ordre	1.430.889	+ 7.839	1.438.728

Les révisions de recettes associées au collectif pour 1999

- **Les recettes fiscales brutes** augmenteraient de 19 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. **Cette plus-value serait ramenée à 6 milliards de francs** après les remboursements et dégrèvements d'impôts.

Les principales hausses de recettes fiscales par rapport aux estimations sont les suivantes :

- impôt sur les sociétés (net) : + 19,6 milliards de francs
- impôt sur le revenu : + 3,2 milliards de francs
- TIPP : + 1,9 milliard de francs
- autres impôts d'Etat : + 1,3 milliard de francs

Les moins-values de recettes fiscales par rapport aux estimations concernent essentiellement :

- TVA (nette) : - 7 milliards de francs
- droits d'enregistrement : - 4,4 milliards de francs

- Contrairement aux évaluations révisées associées au PLF 2000 (- 0,9 milliard de francs), **les recettes non fiscales, hors recettes d'ordre**, devraient être conformes aux prévisions de la loi de finances initiale.
- Par contre, le collectif budgétaire confirme que **les prélèvements sur recettes seront moins élevés que prévus**, en raison d'une moindre contribution au budget des communautés européennes (- 2,7 milliards de francs).

2. Des révisions alors contestées par votre commission

Votre commission des finances avait, la première, contesté sur le fond et la méthode les modalités selon lesquelles ont été révisées les recettes pour 1999.

Le projet de loi de finances rectificative présenté par le gouvernement en restait à une plus-value de recettes fiscales de 11,2 milliards de francs, dont 5,2 milliards de francs auraient déjà été distribués sous la forme d'une baisse de la TVA sur les travaux de rénovation et d'entretien des logements et d'une baisse des droits de mutation sur les immeubles et fonds de commerce.

Or les estimations faites alors par le Sénat se fondaient sur l'examen des quatre précédents exercices d'exécution budgétaire (1995 à

1998) et concluait à une plus-value de 30 à 40 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Ainsi, la situation à fin octobre à laquelle votre commission s'était référée était riche d'enseignements. En effet, elle montrait que le **produit de l'impôt sur le revenu** s'élevait déjà à 303 milliards de francs, alors que le produit estimé en fin d'année par le gouvernement était de 326 milliards de francs.

Pour que les chiffres du projet de loi de finances rectificative se réalisent, il fallait donc que les rentrées d'impôt sur le revenu en novembre et décembre 1999 soient inférieures de plusieurs milliards de francs à celles de l'année précédente... (29 milliards de francs avaient été perçus en novembre et décembre 1998). Les explications du gouvernement selon lesquelles les émissions de rôles auraient été accélérées n'avaient pas été alors jugées « *recevables* »¹.

Aussi votre rapporteur général avait-il indiqué que « le taux de prélèvements obligatoires, qui comprend les prélèvements fiscaux et sociaux, devrait donc croître au-delà du taux de 45,3% affiché par le gouvernement. Selon les estimations de votre commission, le taux de prélèvement devrait être réévalué de l'ordre de 0,2 à 0,3 point de PIB. Il se situerait alors au niveau historiquement élevé de 45,5 à 45,6 points de PIB, et pèserait encore davantage sur les ménages et les entreprises ».

Les plus-values de recettes fiscales : l'analyse du Sénat alors validée par le rapport de l'Assemblée nationale sur le collectif budgétaire

Dans l'introduction de son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999, le rapporteur général de l'Assemblée nationale écrivait : « *Comme à l'accoutumée, la révision des évaluations de recettes (...) porte sur de très faibles montants (...) Les plus-values de recettes fiscales nettes seraient ainsi de 5,9 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale. Cette réévaluation paraît prudente. En effet, lorsqu'on la confronte aux résultats constatés fin septembre 1999 et à ceux de l'exercice 1998 à la même époque, l'éventualité d'une plus-value plus forte à la fin de l'année ne peut pas être totalement exclue* ».

Il se livrait, d'ailleurs, à un exercice d'évaluation des plus-values fiscales nettes en fin d'année, comparable à celui auquel avait procédé la commission des finances du Sénat pour l'examen du projet de loi de finances pour 2000.

Il notait ainsi : « *si on fait l'hypothèse, qu'au montant cumulé des recettes fiscales à la fin du mois de septembre 1999 (1.193,5 milliards de francs) s'ajoutera, au minimum, l'équivalent des recouvrements des trois derniers mois de l'année 1998 (359,8 milliards), on obtient une prévision de recettes fiscales nettes de 1.553,1 milliards, soit une hausse de 0,8%*

¹ Sur l'ensemble de cette question on se reportera utilement au rapport n° 144 (1999-2000) pages 25 à 32.

(13,1 milliards de francs) par rapport à l'évaluation associée au projet de loi de finances pour 2000 ».

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale chiffrait donc « au minimum », à 1.553,1 milliards de francs les recettes fiscales en fin d'année, alors que le collectif budgétaire présenté par le gouvernement ne retenait que le chiffre de 1.540,8 milliards de francs.

Il estimait les plus-values, au minimum, à 20 milliards de francs, en plus des mesures TVA et droits de mutation (6 milliards de francs), soit au total 26 milliards de francs, contre un total de 12 milliards de francs retenu par le gouvernement.

Tout en se situant en-dessous des chiffres retenus par le Sénat (un total de 30 à 40 milliards de plus-values fiscales), le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en reprenant les méthodes du Sénat et en aboutissant à des conclusions allant dans le même sens, à savoir la non sincérité des révisions de recettes pour 1999, validait donc les positions prises par votre commission.

3. Des explications du gouvernement peu convaincantes

Votre rapporteur général avait alors estimé les explications fournies par le gouvernement guère convaincantes. Il invoquait alors des « phénomènes calendaires » pour expliquer que l'examen des situations mensuelles du budget de l'Etat est insuffisant pour anticiper l'évolution des recettes fiscales.

Cette formule, qui est devenue une sorte de « ritournelle », permet de justifier *a priori* de forts mouvements en recettes, particulièrement au mois de décembre, qui ne font l'objet d'aucune explication détaillée et témoignent des libertés prises avec le principe de l'annualité budgétaire.

Parmi les phénomènes calendaires figurait alors une baisse de 15 % à 10 % de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés, mais aussi le fait que « *le rythme de progression des recettes s'est trouvé accru au premier semestre 1999 par l'encaissement d'un montant exceptionnel au titre du solde de liquidation d'impôt sur les sociétés de l'exercice précédent* ».

Pour justifier ses prévisions, le gouvernement invoquait sans cesse de nouveaux motifs. Ainsi, en séance publique, à l'Assemblée nationale, comme au Sénat, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, faisait-il référence à une inflation plus faible que prévue, qui aurait pour effet de diminuer les encaissements de TVA. En tout état de cause, la multiplication des arguments techniques montrait bien **l'embarras du gouvernement, qui peinait à cacher le bon niveau des rentrées fiscales.**

Le « coup de théâtre » du 20 décembre 1999 devant le Sénat

Lors de la discussion le 20 décembre 1999 de l'article d'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 1999, votre rapporteur général avait défendu un amendement tendant à majorer les recettes fiscales de 20 milliards de francs.

A cette occasion le gouvernement a déposé en séance un amendement qui selon les termes mêmes du ministre « *tend à corriger l'équilibre de ce collectif budgétaire à trois titres. Premièrement, et c'est l'essentiel, il a pour objet de relever le niveau des recettes de 11,3 milliards de francs, soit 0,7 % des recettes fiscales nettes, ce afin de tenir compte des informations les plus récentes* ». **Il s'agissait donc concrètement pour le gouvernement de reconnaître l'existence du surplus de recettes fiscales.**

Ainsi que le déclarait votre rapporteur général : « *La commission ne peut que se réjouir de voir M. le ministre entamer sur ce sujet, j'allais dire son chemin de Damas (M. le ministre sourit) et constater l'évidence : la réévaluation du chiffre des recettes budgétairement prises en compte. Je ne voudrais pas profiter de la situation pour ironiser, monsieur le ministre* ».

Lors du même débat, le président de la commission des finances avait alors déclaré : « *Ce matin, j'ai en effet regretté le déficit démocratique dont souffraient, à mon avis, les relations entre le gouvernement et le Parlement, plus particulièrement entre le gouvernement et le Sénat. Je me réjouis donc qu'un dialogue démocratique « de bonne facture », pour reprendre votre expression, se renoue enfin sur une question aussi capitale. Je ne sais si vous êtes du côté de la prudence et si M. le rapporteur général est, lui, du côté de la patience, mais je sais que, au point où nous en sommes, nous devons être ensemble du côté de la sincérité des comptes* ».

Votre commission avait alors regretté qu'un tel débat démocratique « de bonne facture », le seul compatible avec le nécessaire respect de la dignité du Parlement ait été si difficile à obtenir, et trop longtemps refusé par le gouvernement.

III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

A. LES REPORTS DE CRÉDITS

Au sein du budget général, les crédits reportés de 1998 sur 1999 s'élèvent à 63,5 milliards de francs, soit une progression importante de 16,5 % par rapport aux reports de 1997 sur 1998, qui avaient alors diminué de 5 % par rapport aux reports précédents.

Ces reports se répartissent en :

- 57,0 milliards de francs au titre des budgets civils ;
- et 6,6 milliards de francs au titre du budget militaire.

B. LES FONDS DE CONCOURS

Le volume des fonds de concours rattachés au budget général s'est élevé à 44,9 milliards de francs en 1999, contre 69,2 milliards de francs en 1998, soit un recul de 35 %.

C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Pour 1999, au sein du budget général, 34,5 milliards de francs de crédits ont été annulés, soit une progression très significative de 63,5 % par rapport à 1998 (21,1 milliards de francs) et une hausse de 2,7 % par rapport à 1997 (33,6 milliards de francs).

Ces annulations ont porté :

- pour 23,3 milliards de francs sur les dépenses civiles ordinaires ;
- pour 1,8 milliard de francs sur les dépenses civiles en capital (1,6 milliard de francs au titre du budget général, et 200 millions de francs au titre des comptes d'affectation spéciale) ;
- pour 9,4 milliards de francs sur les dépenses militaires.

Elles résultent essentiellement de l'arrêté du 2 septembre 1999, et de l'arrêté du 24 novembre 1999 associé à la loi de finances rectificative.

IV. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS CONTENUS DANS LA LOI DE RÈGLEMENT

Le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1999 demande, au titre du budget général, l'ouverture de crédits à hauteur de 16,4 milliards de francs, et l'annulation de crédits non consommés de 10,1 milliards de francs, contre, respectivement, 15,3 milliards de francs et 9,5 milliards de francs en 1998.

Les quatre principales ouvertures de crédits sont les suivantes :

- 9,8 milliards de francs au titre des dépenses en atténuation de recettes ;
- 3,2 milliards de francs au titre des garanties ;
- 1,8 milliard de francs au titre de la dette publique ;

- 653 millions de francs au titre du Fonds national chômage ;
- 614 millions de francs au titre des cotisations et prestations sociales.

Quant aux annulations de crédits non consommés, elles s'imputent sur les dépenses ordinaires civiles à hauteur de 8,5 milliards de francs, sur les dépenses civiles en capital pour 81 millions de francs, et sur les dépenses militaires ordinaires à hauteur de 1,5 milliard de francs.

CHAPITRE II :

LES RECETTES ET LES DÉPENSES

I. LES RECETTES

En 1999, les recettes totales du budget général ont augmenté de 6,4 % par rapport à 1998 contre 2,6 % l'année précédente. Cette augmentation est de 7,8 % pour les recettes fiscales nettes et de 6,8 % pour les recettes non fiscales conformément aux chiffres figurant dans le tableau ci-dessous.

Evolution des recettes globales du budget général entre 1998 et 1999

	Exécution 1999	Exécution 1998	Ecart 99/98 en milliards de francs	Ecart 99/98 en %	Ecart 98/97 en %
Recettes fiscales brutes	1.894,8	1.769,3	125,5	7,1 %	5,2 %
Remboursements et dégrèvements :	- 329,1	- 316,9	- 12,2	3,8 %	19,3 %
Produit fiscal net dont :	1.565,7	1.452,3	113,4	7,8 %	2,5 %
Impôt sur le revenu	333,6	304,0	29,6	9,7 %	3,6 %
Impôt sur les sociétés (net)	229,8	184,7	45,1	24,4 %	7,3 %
TIPP	161,7	153,9	7,8	5,1 %	2,1 %
TVA (nette)	671,1	641,9	29,2	4,5 %	2,5 %
Divers	169,5	167,8	1,7	1,0 %	- 3,6 %
Recettes non fiscales (hors FSC)	168,4	157,7	10,7	6,8 %	0,5 %
Prélèvements sur recettes	- 267,7	- 254,4	- 13,3	5,2 %	0,6 %
au profit des collectivités territoriales	- 176,6	- 162,8	- 13,8	8,5 %	- 1,3 %
au profit de l'Union européenne	- 91,1	- 91,6	0,5	- 0,5 %	4,3 %
Total des recettes nettes	1.466,4	1.355,6	110,8	8,2 %	2,6 %
Fonds de concours	45,2	65,0	- 19,8	- 30,5 %	0,8 %
Total des recettes du budget général	1.511,6	1.420,6	91,0	6,4 %	2,6 %

Source : Cour des comptes

A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

1. Une progression très vive des principales recettes fiscales

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative du 30.12.99	Projet de loi de règlement	Ecart Exécution/ LFI
Recettes fiscales brutes :				
Impôt sur le revenu	322.850	+ 3.150	333.623	+ 10.773
Impôt sur les sociétés	237.300	+ 31.100	287.701	+ 50.401
<i>(Impôt sur les sociétés net)</i>	<i>199.300</i>	<i>+ 19.600</i>	<i>229.750</i>	<i>+ 30.450</i>
Autres impôts directs	140.859	- 2.159	122.239	- 18.620
T.I.P.P	160.077	+ 1.892	161.690	+ 1.613
Taxe sur la valeur ajoutée	830.060	- 60	841.448	+ 11.388
<i>(TVA nette)</i>	<i>673.060</i>	<i>- 7.060</i>	<i>671.100</i>	<i>- 1.960</i>
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	150.440	- 3.640	148.044	- 2.396
Total des recettes fiscales brutes	1.841.586	+ 30.283	1.894.744	+ 53.148
<i>(Pour mémoire : recettes fiscales nettes)</i>	<i>1.534.916</i>	<i>+ 17.188</i>	<i>1.565.608</i>	<i>+ 30.692</i>
Ressources non fiscales	183.252	- 1.558	168.443	- 14.809
Prélèvements sur les recettes de l'Etat :				
- au profit des collectivités locales	- 176.275	- 773	176.575	+ 300
- au profit des Communautés européennes	- 95.000	+ 2.700	91.130	- 3.870
Total des prélèvements sur recettes	- 271.275	+ 1.926	- 267.705	+ 3.570
Total des ressources brutes	1.753.563	+ 30.651	1.793.607	+ 40.044
Remboursements et dégrèvements	306.670	+ 13.095	- 329.136	+ 22.466
Total des ressources nettes	1.446.893	+ 17.556	1.466.346	+ 19.453
<i>Pour mémoire : recettes d'ordre</i>	<i>16.004</i>	<i>- 1.600</i>	<i>16.999</i>	<i>+ 995</i>

a) Les impôts perçus par voie de rôle

Après une progression de 3,6 % en 1998, l'impôt sur le revenu croît de 9,8 % en 1999 soit 29,6 milliards de francs, une augmentation jugée « *exceptionnellement rapide* » par la Cour des comptes. Son produit s'élève ainsi à 333,6 milliards de francs contre 293,4 milliards de francs en 1997.

L'écart par rapport à la prévision de la loi de finances initiale est de 10,7 milliards de francs soit une progression de 3,3 % et de 2,3 % par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative.

De même, selon la Cour des comptes, l'impôt sur les sociétés¹ connaît une « *très forte progression de 24,4 % en 1999, passant de 184,7 à 229,7 milliards. L'écart par rapport à la prévision de la loi de financement initiale est l'important (15,3 %)* ». Le produit de l'impôt de solidarité sur la fortune s'élève à 12,7 milliards de francs contre 11,1 milliards de francs en 1998 (+ 14,5 %), soit un montant proche de la révision faite en loi de finances rectificative mais qui est inférieur à la prévision de la loi de finances initiale (14,9 milliards de francs).

b) Les autres impôts

Les encaissements nets de TVA ont augmenté de 4,5 % contre 2,5 % en 1998 soit 671,1 milliards de francs. Les prévisions étaient respectivement de 673,1 milliards de francs en loi de finances initiale et de 666 milliards de francs en loi de finances rectificative. S'agissant des recettes brutes de TVA, la hausse est de 4,2 % par rapport à 1998, de sorte qu'elles atteignent 841,5 milliards de francs. La Cour des comptes a cependant précisé dans son rapport qu'elle estimait que « *le montant des recettes de TVA enregistrées dans le budget de l'Etat pour 1999 est donc inférieur au montant réellement encaissé au cours de cet exercice* ».

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) représente 161,7 milliards de francs soit une augmentation de 5 % par rapport à 1998, et un montant proche de la prévision révisée.

2. Des recettes non fiscales « fluctuantes »

Estimées à 183,2 milliards de francs en loi de finances initiale, réduites de 1,6 milliard de francs par le collectif de décembre 1999, elles s'élèvent en exécution à 168,4 milliards de francs, soit un écart de 14,8 milliards de francs correspondant à des moindres prélèvements tant sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations, que sur la COFACE ou la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Elles sont néanmoins supérieures de 10,7 milliards de francs (soit + 6,8 %) à celles encaissées en 1998.

¹ Il s'agit de l'impôt recouvré par versement spontané.

Un pilotage politique du niveau des recettes non fiscales

Dans son rapport précité sur le « mensonge budgétaire » votre commission avait souligné que les règles de perception des recettes non fiscales sont pour le moins « fantaisistes », comme en témoigne une réponse de la direction du budget au questionnaire qui lui avait été adressé et qui relève des « spécificités fortes » en ce domaine :

« Les recettes non fiscales revêtent des spécificités fortes puisqu'une partie d'entre elles ont par nature un caractère exceptionnel ou volatil. Tel est le cas des prélèvements opérés sur la trésorerie d'entités agissant pour le compte de l'Etat (compte Etat à la Coface, fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations, par exemple). L'opportunité d'opérer ces prélèvements doit être appréciée en fonction de l'évolution en cours d'année de la situation financière de ces organismes, de leurs règles de provisionnement, de leurs perspectives à moyen terme et de l'évolution de l'ensemble des recettes de l'Etat. La direction du budget examine donc, en cours d'année, la faisabilité ainsi que les avantages et inconvénients de ces prélèvements. Elle soumet son analyse au ministre qui prend les décisions. Les décisions du ministre sont, autant que possible, et en fonction des contraintes de calendriers, retracées dans le PLFR de fin d'année ».

Qualifier les prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations d'exceptionnels ou volatils est pour le moins travestir la réalité, alors que ces prélèvements sont annuels sous la simple condition du respect d'une règle de sécurité garantissant la liquidité des fonds.

Dans sa réponse, la direction du budget reconnaît le caractère de pure opportunité de la perception des recettes non fiscales.

Le caractère « volatil » des recettes non fiscales n'est dû qu'à la volonté politique d'en faire une variable d'ajustement du budget de l'Etat. C'est ce qu'a confirmé explicitement le directeur du budget en déclarant, à propos des recettes non fiscales : « en fonction de la situation budgétaire, jouons nous sur cette marge de manoeuvre ? Bien sûr, je le reconnais bien volontiers. La direction du budget informe le ministre en temps réel de la situation de toutes ces marges de manoeuvre possibles. Nous avons des objectifs de finances publiques à tenir, et quand nous avons eu des périodes difficiles, nous avons dû prélever dans ces marges de manoeuvre, et nous avons été bien contents de les avoir identifiées, et qu'elles aient pu être constituées précédemment. (...) Les années où l'on connaît une situation heureuse en matière de recettes fiscales, on ne va pas prélever jusqu'au dernier franc les sommes en question ».

B. UNE SITUATION DEJA ANALYSÉE EN DÉTAIL PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Que ce soit à l'occasion de ses précédents rapports budgétaires ou à l'occasion de ses travaux de commission d'enquête, votre commission a

largement analysé ces phénomènes, tant dans leur principe que dans leur ampleur.

1. L'existence avérée d'importants surplus fiscaux en 1999

Ainsi, sous le titre « *une loi de finances manifestement insincère* », votre rapporteur général avait déjà rappelé, lors de l'examen du collectif budgétaire de juillet 2000, que la commission des finances du Sénat avait estimé que les évaluations de recettes fiscales associées au projet de loi de finances pour 2000 n'étaient pas sincères car elles reposaient sur une révision des recettes de 1999 très inférieure à la réalité.

Le caractère volontaire de cette sous-évaluation a été confirmé par les conclusions des travaux de notre commission des finances, qui s'était constituée, pour l'occasion, en commission d'enquête¹.

La dissimulation de l'excédent de recettes en 1999 ou le « mensonge budgétaire »

• **Soumis aux aléas de la conjoncture, les encaissements de recettes font l'objet d'un suivi attentif et constant.**

Des réunions de suivi des encaissements sont organisées mensuellement par la direction du budget avec les autres directions du ministère et deux réunions d'arbitrage politique ont lieu chaque année aux mois de février et juillet. Par ailleurs, le ministre est destinataire, chaque semaine, chaque mois et chaque trimestre, des notes et analyses de la direction du budget qui lui permettent, presque en temps réel, de connaître la situation d'exécution du budget. Le suivi de l'année 1999 montre que, dès les arbitrages de juillet, le gouvernement avait connaissance des très bonnes rentrées fiscales, mais qu'il a choisi, fin août, de ne pas les révéler.

• **Le suivi des recettes fiscales s'est déroulé conformément à la procédure habituelle pendant toute l'année 1999.**

En début d'année, les services du ministère des finances font l'hypothèse d'une très légère moins-value des recettes fiscales, de 4 milliards de francs. Cependant, les réalisations du premier semestre ne traduisent pas de moins-values. Dès le 6 juillet 1999, lors de la réunion d'arbitrage des recettes fiscales, le surplus de recettes fiscales nettes en fin d'année est chiffré à 20,2 milliards de francs. **Mi-juillet, le ministre est donc informé par ses services des plus-values substantielles portant sur l'impôt sur les sociétés, comme sur l'impôt sur le revenu.**

• **Le gouvernement a choisi délibérément en 1999 de ne pas révéler les plus-values.**

L'évaluation retenue par le gouvernement le 2 septembre, soit + 11 milliards de francs, est revue à la baisse, à 6 milliards de francs, dans la révision associée au projet de loi de finances pour 2000. Dans le même temps, les tableaux de suivi budgétaire comme les notes de la direction du budget montrent, au cours du dernier trimestre 1999, que les plus-values de recettes s'amplifient. Dans la note pour le ministre du directeur du budget du 26 octobre 1999, le surplus de recettes fiscales nettes est une nouvelle fois revu à la hausse pour s'établir à 23,5 milliards de francs, soit « *17,5 milliards de francs par rapport à l'estimation affichée dans les « voies et moyens » du PLF 2000* ». La dernière note trimestrielle de la direction du budget, du 14 décembre 1999, estime le surplus total à 29,9 milliards de francs.

Au total, l'écart aura été constant entre les informations détenues par le ministre et ses déclarations officielles.

2. Une pression fiscale devenue insupportable

En 1999, les prélèvements obligatoires ont atteint un pic historique. Ainsi, le bilan des hausses d'impôts sur la période 1997-2000 est impressionnant et révélateur.

Les recettes **d'impôt sur le revenu** auront augmenté de 15,4 % en trois ans, passant de 293 milliards de francs en 1997 à 339 milliards de francs dans le collectif pour 2000. Sur la seule année 1999, la hausse du produit de l'impôt sur le revenu s'est élevée à 9,7 % (7,8 % hors intégration de la contribution représentative du droit de bail), soit nettement plus que l'évolution du revenu disponible des ménages en 1998 (4 %). Cet impôt a ainsi, contrairement à ce qu'a laissé penser le gouvernement, contribué de façon significative à l'éclosion des surcroûts d'imposition pesant sur le contribuable mieux connus sous le nom de « cagnotte ».

Les recettes nettes **d'impôt sur les sociétés** auront progressé de 41,5 % depuis 1997, dont une hausse de 24,4 % pour la seule année 1999, avec un produit passant de 172 milliards de francs en 1997 à 229 milliards de francs en 2000.

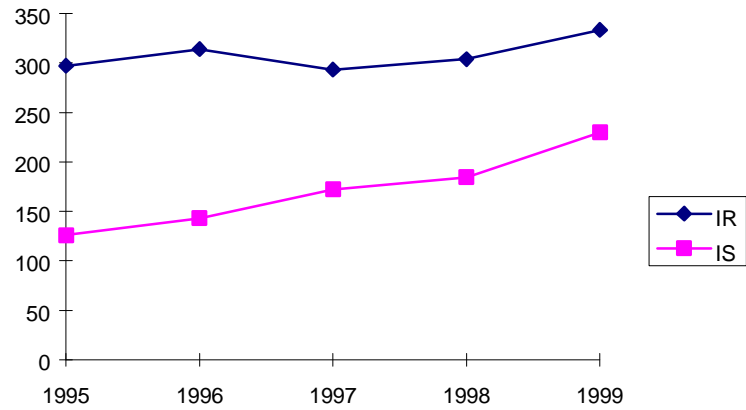
La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aura progressé de 7 % en trois ans, passant de 626 milliards de francs à 672 milliards de francs. En 1999, la TVA nette aura progressé de 4,5 %, pour un indicateur d'évolution des emplois taxables pondéré de 3,8 % et des dépenses de consommation des ménages de 2,8 % en valeur.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers aura progressé de 10,8 % sur trois ans, passant de 150 milliards de francs à 167 milliards de francs. Ainsi, au cours des trois années passées aura bien été enregistrée une hausse massive de tous les impôts, au premier rang desquels l'impôt sur les sociétés, mais également l'impôt sur le revenu, pesant sur les ménages.

¹ *Rapport n° 485 (1999-2000).*

Evolution de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés depuis 1995

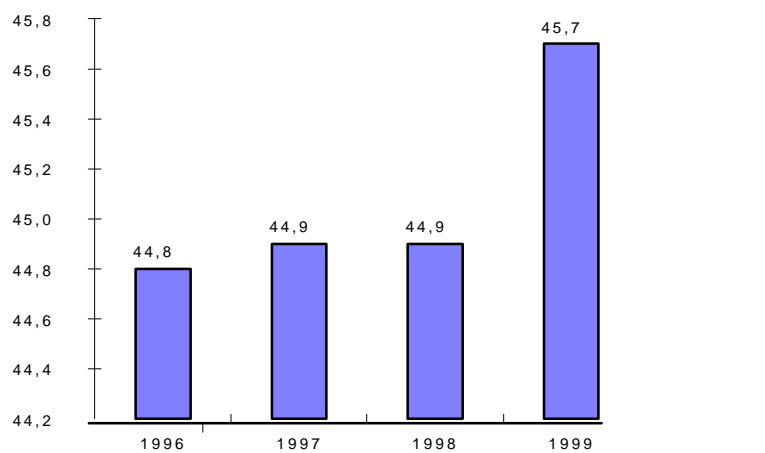
(en milliards de francs)



Comme le souligne l'INSEE dans sa lettre sur les comptes des administrations publiques en 1999, « *la réduction du déficit résulte d'une forte hausse des prélèvements obligatoires* » confortant ainsi l'exception française en matière de finances publiques.

Evolution du taux de prélèvements obligatoires depuis 1996

(en pourcentage du PIB)



Les prélèvements obligatoires en 1999

Prélèvements obligatoires...	Recettes 1999		Evolution 99/98 (en %)
	En milliards de francs	En % du PIB	
... de l'Etat	1.578,8	17,9	7,4
Taxe sur la valeur ajoutée	673,5	7,6	4,2
Taxe sur les produits pétroliers	161,2	1,8	2,6
Impôt sur le revenu	302,6	3,5	9,3
Impôt sur les sociétés	225,1	2,6	21,9
Autres ⁽¹⁾	216,4	2,3	5,6
... des organismes divers d'administration centrale	70,6	0,8	5,0
... des administrations publiques locales	489,2	5,5	- 0,7
Taxe professionnelle	133,7	1,5	- 4,2
Taxes foncières (propriétés bâties et non bâties)	101,3	1,1	3,6
Taxe d'habitation	64,7	0,7	5,2
Autres prélèvements	189,5	2,2	- 2,1
... des administrations de sécurité sociale	1.840,3	20,9	4,8
Contribution sociale généralisée	354,4	4,0	5,4
Autres impôts	77,3	0,9	4,0
Cotisations sociales ⁽²⁾	1.408,6	16,0	4,7
... des institutions de l'Union européenne ⁽³⁾	52,1	0,6	- 1,5
Total des prélèvements obligatoires	4.031,0	45,7	5,2

(1) Comprend la déduction des transferts fiscaux de l'Etat aux collectivités locales et à la sécurité sociale et les impôts dus non recouvrables ainsi que les autres prélèvements (notamment la contribution représentative du droit de bail, 9,5 milliards de francs).

(2) Déduction faite des cotisations dues non recouvrables.

(3) Les versements aux institutions de l'Union européenne comprennent, outre les impôts retracés dans le tableau ci-dessus, un transfert de l'Etat au titre de la « quatrième ressource ». Au total, ces versements se sont élevés à 91,6 milliards de francs en 1999, soit 1 % du PIB.

Sources : Comptes nationaux 1999 - base 95, INSEE, direction de la prévision, direction générale de la comptabilité publique

Les recettes fiscales nettes des dégrèvements et remboursements auront progressé de 7,8 % en 1999, soit nettement plus vite que le PIB (+ 3,3 % en valeur). Mais les **prélèvements sociaux** se seront également accrus de 4,8 % avec une contribution sociale généralisée (CSG)

particulièrement dynamique (+ 5,4 %). Ce dynamisme reflète avant tout celui de la masse salariale du secteur privé, qui nourrit la progression des cotisations sociales et de la CSG.

Seuls les prélèvements des administrations publiques locales (hormis le cas, très spécifique, des prélèvements de l'Union européenne) **auront connu une légère décreue**, de - 0,7 %. Toutefois, cette diminution est principalement imputable à la réforme de la taxe professionnelle, la baisse sensible du produit de cet impôt (- 4,8 %) compensant la hausse des autres impôts.

II. LES DÉPENSES

A. LE BUDGET GÉNÉRAL

Les dépenses du budget général pour 1999 se sont élevées à 2.055,9 milliards de francs, soit une **progression de 3,2 % par rapport à 1998**, qui est donc légèrement inférieure à celle de 1998 (+ 3,7 %).

La progression des dépenses en 1999 est ramenée à 3,14 %, hors dégrèvements et remboursements d'impôts.

Dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, le gouvernement note qu'il « *s'était engagé en loi de finances initiale sur une évolution en volume de 1 % des dépenses du budget général en dette nette et à périmètre constant* ». Il ajoute que la norme d'évolution observée en 1999 est « *conforme aux engagements* », les dépenses ayant progressé de 1,6 % compte tenu d'une inflation de 0,5 %. Dès lors, « *la progression en volume est de 1,1 %* ».

Mais la Cour des comptes a démenti cette affirmation, notamment dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 1999, **estimant que les dépenses avaient crû de 2,7 % en volume en 1999**.

Elle a notamment déploré que le gouvernement ait pris quelque liberté avec le principe de permanence des méthodes budgétaires et comptables, afin d'afficher le respect de ses engagements initiaux.

Le gouvernement, en effet, a exclu de son calcul près de 50 milliards de francs, dont 13 milliards de francs de dépenses prétendument « exceptionnelles ». La démonstration, dès lors, ne peut que devenir imparable !

Comment respecter la norme de progression des dépenses ?

Pour afficher une progression des dépenses de 1 %, le gouvernement a opéré plusieurs déductions, d'un montant total de 49,4 milliards de francs :

- 17 milliards de francs, au titre des opérations d'ordre relatives aux charges de la dette ;

- 19,4 milliards de francs, au titre de divers retraitements budgétaires : 8,6 milliards de francs pour la compensation accordée aux collectivités territoriales pour la réduction des droits de mutation à titre onéreux ; 4,23 milliards de francs représentant la prise en charge de l'allocation parents isolés (API), auparavant versée par la Caisse nationale d'allocations familiales ; 1,94 milliard de francs, soit la subvention versée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en contrepartie du produit de la taxe générale sur les activités polluantes ; 4,5 milliards de francs au titre de la budgétisation des dépenses de rémunérations accessoires de la direction générale des impôts au titre de l'article 5 de la loi de finances pour 1948 ;

- 13 milliards de francs de « dépenses exceptionnelles » qui ont été « sorties » du périmètre des dépenses, sans aucune justification que de pures considérations d'opportunité et d'affichage.

En outre, au cours de son audition devant votre commission dotée des prérogatives des commissions d'enquête, M. François Logerot, président de la première chambre de la Cour des comptes, avait rappelé que la Cour avait appliqué au résultat de 1999 les mêmes normes que le ministère des finances voulait lui voir appliquer en 1998. En appliquant exactement les conventions que le ministère des finances avait employées l'année précédente, le taux de progression des dépenses de l'Etat en 1999 s'établit à 4,6 % ! Tel est en effet le chiffre auquel aurait abouti la Cour des comptes si elle acceptait de changer de méthode d'appréciation suivant les exercices.

Par ailleurs, si les dépenses en capital ont augmenté en 1999, contrairement à 1998, la Cour des comptes note que *« l'écart (- 17 milliards) entre les crédits inscrits en loi de finances initiale (86 milliards) et les dépenses effectives (69 milliards, soit - 20 %), montre que l'équipement militaire contribue de façon significative à la maîtrise des dépenses en cours de gestion »*.

Il convient du reste de rappeler que la procédure des contrats de gestion, présentée par le gouvernement comme le moyen de réaliser d'importantes économies grâce à l'examen de la pertinence de la budgétisation initiale de certains crédits en relation étroite avec les ministères gestionnaires, a *« toutefois créé quelques difficultés »*, comme le relève avec pertinence la Cour des comptes, qui ajoute : *« le terme de « contrat » s'avère impropre, dans la mesure où ce dispositif ne s'est pas traduit, dans tous les ministères, par un engagement formel réciproque »*.

Ensemble des charges - Prévisions et réalisation

(en millions de francs)

	Crédits initiaux		Total net des crédits ouverts		Dépenses effectives		Variation
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	99/98 (en %)
I. - Dépenses ordinaires							
A. - Services civils							
Titre I : Dette publique (a)	531.357,9	563.403,1	560.145,1	576.744,2	572.372,4	590.879,5	3,2
Titre II : Pouvoirs publics	4.395,3	4.501,8	4.462,8	4.660,2	4.460,2	4.658,5	4,4
Titre III : Moyens des services	569.370,6	607.333,5	665.444,9	681.414,6	657.477,2	671.273,3	2,1
Titre IV : Interventions publiques	464.117,4	495.682,5	500.010,1	531.527,5	480.953,8	511.278,8	6,3
<i>Sous-total A</i>	<i>1.569.241,2</i>	<i>1.670.920,9</i>	<i>1.730.062,9</i>	<i>1.794.346,5</i>	<i>1.715.263,6</i>	<i>1.778.090,1</i>	<i>3,7</i>
B. - Services militaires							
Titre III : Moyens des services	157.264,6	157.523,8	111.753,0	112.552,5	109.545,6	109.342,5	-0,2
Total des dépenses ordinaires	1.726.505,8	1.828.444,7	1.841.815,9	1.906.899,0	1.824.809,2	1.887.432,6	3,4
II. - Dépenses en capital							
A.-Services civils							
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	15.249,0	16.327,4	35.792,7	35.895,9	24.630,7	22.396,9	-9,1
Titre VI : Subventions accordées par l'Etat	56.961,6	62.461,2	96.840,0	104.323,5	72.815,4	77.068,0	5,8
Titre VII : Réparation des dommages de guerre	-	-	19,5	19,4	0,1	0,1	
<i>Sous-total A</i>	<i>72.210,6</i>	<i>78.788,6</i>	<i>132.652,2</i>	<i>140.238,8</i>	<i>97.446,2</i>	<i>99.465,0</i>	<i>2,1</i>
B. - Services militaires							
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	79.121,1	83.480,4	72.865,7	73.831,4	67.777,6	67.824,0	0,1
Titre VI : Subventions accordées par l'Etat	1.881,8	2.519,6	1.541,0	1.766,7	1.157,7	1.178,7	1,8
<i>Sous-total B</i>	<i>81.002,9</i>	<i>86.000,0</i>	<i>74.406,7</i>	<i>75.598,1</i>	<i>68.935,3</i>	<i>69.002,7</i>	<i>0,1</i>
Total des dépenses en capital	153.213,5	164.788,6	207.058,9	215.836,9	166.381,5	168.467,7	1,3
Total général	1.879.719,3	1.993.233,3	2.048.874,8	2.122.735,9	1.991.190,7	2.055.900,3	3,2 (b)

(a) Au titre I, les dépenses en atténuation de recettes ont atteint 331,57 milliards en 1999, soit +3,7 % (319,73 milliards en 1998), dont 329,13 milliards (316,94 milliards en 1998) au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts (+3,9%).

(b) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, cette progression est ramenée à 3,14 %.

Source : Cour des comptes

1. Les dépenses du titre I

Les dépenses du titre I s'établissent, en 1999, à 590,88 milliards de francs, soit une augmentation de plus de 3,2 % par rapport à 1998, après une forte progression de plus de 11 % en 1998.

a) La dette publique

La charge brute de la dette s'élève à 244,7 milliards de francs en 1999 : elle connaît donc une diminution de 2,7 % par rapport à l'année précédente, « fait sans précédent depuis plus de 15 ans » selon la Cour des comptes. En 1998, elle s'était accrue de 4,4 %.

Contrairement à la situation observée en 1998, il convient de relever la diminution sensible du service de la dette négociable, qui passe de

238,2 milliards de francs en 1998 à 232,5 milliards de francs en 1999, soit une diminution de 2,4 %. Dans son rapport précité sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes note que « *l'explication réside dans la chute de 13,4 % de la charge d'intérêts sur bons du Trésor dont le montant de 62,99 milliards rejoint celui de 1992 (62,28 milliards)* ».

Or, les intérêts sur bons du Trésor avaient connu en 1998 une progression de 9,7 %.

En revanche, la charge de la dette non négociable tend à se stabiliser, s'établissant à 10,35 milliards de francs : elle n'a diminué que de 1,6 % par rapport à 1998. Pourtant, la dépense initiale était prévue à 9,38 milliards de francs, soit une diminution de plus de 12 % par rapport à 1998. Un abondement s'est cependant révélé nécessaire, notamment au titre de la rémunération des CCP pour 954 millions de francs.

Enfin, les charges diverses résultant de la gestion de la dette sont en retrait de 34,9 % par rapport à 1998, passant de 2,8 milliards de francs à 1,8 milliard de francs en 1999. Cette situation résulte de l'absence de dépense enregistrée par le Fonds de stabilisation des changes (FSC) en 1999.

Quant à la charge nette de la dette, elle s'établit à 227,7 milliards de francs, soit une quasi-stabilisation par rapport à 1998 (227,9 milliards de francs), année au cours de laquelle elle avait progressé de 2,4 %.

b) Les dépenses de garantie

Les dépenses liées à la garantie de l'Etat poursuivent leur évolution erratique, observée depuis 1993 : elles s'établissent à 14,6 milliards de francs en 1999, après 1,2 milliard de francs en 1998, 6,5 milliards de francs en 1997, 1,5 milliard de francs en 1996 et 10 milliards de francs en 1995. Cette évolution est, selon la Cour des comptes, « *en général non prévue dans les crédits initiaux* ».

Il convient de préciser que les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à seulement 1,48 milliard de francs. Mais la loi de finances rectificative pour 1999 a procédé à un abondement de 10 milliards de francs au titre de la mise en jeu de la garantie de l'Etat accordée à la dette de l'UNEDIC. Cependant, comme le note la Cour des comptes, « *cette ouverture substantielle de crédits s'avérera encore insuffisante* ». Le gouvernement a en effet décidé de verser 3 milliards de francs à la Caisse centrale de réassurance, dans le cadre de mesures prises afin de faire face aux conséquences de la tempête de la fin de l'année. Cette décision est intervenue le 28 janvier 2000, soit le dernier jour de la période complémentaire.

Ce sont ces dépenses - 13 milliards de francs au total - que le gouvernement qualifie, à tort et pour des raisons d'affichage, d' « exceptionnelles ».

c) Les dépenses en atténuation de recettes

Les dépenses en atténuation de recettes ont atteint 331,6 milliards de francs en 1999, dont 329,1 milliards de francs au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts, contre 316,9 milliards de francs en 1998, soit une progression de 3,8 %, nettement inférieure à celle de 1998, + 19,3 %.

Les remboursements et dégrèvements sur contributions directes progressent de 5,4 %, pour s'établir à 155,5 milliards de francs en 1999 après 147,6 milliards de francs en 1998. Le principal facteur de hausse réside, d'une part, dans les dégrèvements d'impôts directs revenant à l'Etat (23,9 milliards de francs, + 16,4 %), et, d'autre part, dans les admissions en non-valeur (12,9 milliards de francs, + 20,2 %).

Ceux sur produits indirects comprennent essentiellement les remboursements de TVA, qui s'établissent à 170,4 milliards de francs, soit une progression de 2,5 %, beaucoup plus modérée que celle observée en 1998, + 28,1 %. Toutefois, comme le constate la Cour des comptes, ces remboursements « *ont excédé de beaucoup (+ 7,1 %) les prévisions initiales, ainsi que les prévisions rectifiées (+ 2,6 %) ».*

2. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses nettes du titre III s'établissent à 781 milliards de francs en 1999, contre 767 milliards de francs en 1998, soit une progression de 1,8 %. Elles avaient augmenté deux fois plus rapidement en 1998, soit + 3,6 %.

Evolution des dépenses du titre III

(en millions de francs)

Titre III	Dépenses nettes				Evolution			Glissement annuel
	1996	1997	1998	1999	1997/1996	1998/1997	1999/1998	
Budgets civils								
1. Rémunérations d'activité	293.964,9	299.877,5	306.708,2	314.122,4	2,01%	2,28%	2,42%	2,24%
2. Pensions et allocations (y compris pensions militaires)	164.919,7	170.757,7	177.684,7	183.669,8	3,54%	4,06%	3,37%	3,65%
3. Charges sociales	65.181,3	67.990,7	70.641,4	73.288,8	4,31%	3,90%	3,75%	3,99%
Sous-total dépenses de personnel	524.065,9	538.625,9	555.034,3	571.081,0	2,78%	3,05%	2,89%	2,91%
4. Matériel et fonctionnement des ser	27.589,6	26.452,5	27.232,2	27.440,2	-4,12%	2,95%	0,76%	-0,18%
5. Travaux d'entretien	2.211,0	1.657,6	1.610,9	1.551,0	-25,03%	-2,82%	-3,72%	-11,15%
6. Subventions de fonctionnement	49.501,0	50.910,6	56.645,6	53.228,9	2,85%	11,26%	-6,03%	2,45%
7. Dépenses diverses	16.758,1	16.609,4	16.954,1	17.965,6	-0,89%	2,08%	5,97%	2,35%
Sous-total autres dépenses	96.059,8	95.630,1	102.442,8	100.185,7	-0,45%	7,12%	-2,20%	1,41%
Total budgets civils	620.125,6	634.256,0	657.477,2	671.266,7	2,28%	3,66%	2,10%	2,68%
Défense								
1. Rémunérations d'activité	70.558,5	71.274,0	75.818,2	76.458,8	1,01%	6,38%	0,84%	2,71%
3. Charges sociales	7.148,6	7.708,3	8.114,1	8.343,0	7,83%	5,26%	2,82%	5,29%
Sous-total dépenses de personnel	77.707,0	78.982,4	83.932,3	84.801,8	1,64%	6,27%	1,04%	2,96%
4. Matériel et fonctionnement des ser	26.809,0	24.465,8	22.758,8	21.603,2	-8,74%	-6,98%	-5,08%	-6,94%
6. Subventions de fonctionnement	1.028,5	1.001,6	1.204,0	1.063,2	-2,61%	20,21%	-11,69%	1,11%
7. Dépenses diverses	1.910,2	1.810,1	1.650,5	1.868,8	-5,24%	-8,82%	13,23%	-0,73%
Sous-total autres dépenses	29.747,7	27.277,5	25.613,3	24.535,3	-8,30%	-6,10%	-4,21%	-6,22%
Total défense	107.455,0	106.259,9	109.545,6	109.337,2	-1,11%	3,09%	-0,19%	0,58%
Total budget général	727.580,6	740.515,9	767.022,7	780.603,8	1,78%	3,58%	1,77%	2,37%

Source : Cour des comptes

Ces dépenses se répartissent comme suit :

- 671,3 milliards de francs pour les services civils, soit + 2,1 % au lieu de + 3,7 % en 1998 ;

- 109,3 milliards de francs pour les services militaires, en baisse de 0,2 %, alors qu'elles avaient augmenté de 3,1 % en 1998.

a) *Les dépenses de personnel*

Les dépenses de personnel représentent 84 % des crédits inscrits au titre III (83 % en 1998). Elles s'établissent, en 1999, à 655,9 milliards de francs, et progressent de 2,6 % par rapport à 1998 où elles avaient augmenté plus rapidement (+ 3,5 %).

Elles se répartissent en 571,1 milliards de francs au titre des dépenses civiles de personnel (+ 2,9 %), et en 84,8 milliards de francs au titre des dépenses militaires de personnel (+ 1,0 %).

Les dépenses de personnel civil et militaire, qui recouvrent les trois premières parties du titre III, comportent :

- les rémunérations d'activité : 390,6 milliards de francs (+ 2,1 %) ;

- les pensions et allocations : 183,7 milliards de francs (+ 3,4 %) ;
- les charges sociales : 81,6 milliards de francs (+ 3,7 %).

Comme l'année dernière, le coût des pensions et des charges sociales évolue donc plus rapidement que celui des rémunérations d'activité. Une telle évolution ne peut que susciter de vives inquiétudes quant à la capacité du gouvernement à maîtriser la progression des « frais de fonctionnement » de l'Etat.

Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation.

La valeur de l'indice de la fonction publique a été revalorisée à deux reprises en 1999 : le 1^{er} avril pour 0,5 %, et le 1^{er} décembre pour 0,8 %, soit une augmentation totale de 1,3 %. Cela a engendré une augmentation des rémunérations de 3,2 milliards de francs, et des pensions de 1,8 milliard de francs. Cette augmentation ne prend pas en compte l'attribution d'un point d'indice nouveau majoré au 1^{er} avril et au 1^{er} décembre en faveur de l'ensemble des agents de la fonction publique.

En outre, l'augmentation des rémunérations d'activité résulte également des effets du glissement-vieillesse-technicité (GVT), de l'extension en année pleine des mesures 1998 en faveur des bas salaires, ou du solde des diverses transformations d'emplois.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires explique essentiellement la progression des dépenses liées aux pensions, de telle sorte que les dépenses brutes de pensions augmentent plus vite que celles résultant des rémunérations d'activité. Cette évolution est particulièrement préoccupante, car elle annonce, faute de véritables réformes, une explosion programmée du coût des pensions. Or, la Cour des comptes, dans son rapport précité, rappelle que « *cette tendance devrait se maintenir par simple effet démographique* ».

Enfin, en ce qui concerne les charges sociales, la progression de leur poids provient de l'alourdissement de la charge de compensation et de l'augmentation des dépenses liées à la mise en œuvre du congé de fin d'activité.

Or, cette évolution engendre une détérioration de la structure de la dépense publique, qui devient de plus en plus rigide.

La Cour des comptes rappelle d'ailleurs que cinq ministères¹ représentent 89,9 % de l'ensemble des rémunérations d'activité versées par l'Etat en 1999 (89,4 % en 1998). A eux seuls, les budgets de l'enseignement

¹ Il s'agit de l'enseignement scolaire, des services financiers, de l'intérieur et de la décentralisation, de l'enseignement supérieur, et de l'urbanisme et des services communs.

scolaire et de l'enseignement supérieur regroupent plus de 50 % des dépenses salariales du budget général et 64,7 % de celles des ministères civils.

b) Les autres dépenses

Le total des autres dépenses, qui recouvrent les crédits inscrits aux parties 4 à 7 du titre III, s'élèvent à 124,7 milliards de francs en 1999, contre 128,1 milliards de francs en 1998, soit une diminution de 2,7 % (+ 4,2 % en 1998).

Elles se répartissent en :

- 100,2 milliards de francs pour les services civils, soit une diminution de 2,2 %, alors qu'elles avaient progressé de 7,1 % en 1998 ; cette baisse résulte surtout de la diminution sensible des subventions de fonctionnement (- 6 %), après une augmentation importante de 11,3 % en 1998 ;

- 24,5 milliards de francs pour les services militaires (- 4,2 %).

3. Les dépenses d'intervention publique

Les dépenses du titre IV¹ s'élèvent, en 1999, à près de 511,3 milliards de francs, contre 481 milliards de francs en 1998, soit une progression sensible de 6,3 %, après une diminution de 0,9 % en 1998. En 1997, elles avaient augmenté de 1,3 %.

En 1998, la Cour des comptes indiquait que ces dépenses sont « *dispersées entre divers parties et chapitres selon une logique à la fois historique et administrative qui se prête mal à l'analyse* ». Il est donc indispensable de mettre en œuvre une réforme de la présentation des documents budgétaires afin de les rendre plus lisibles, et donc plus accessibles à l'analyse.

En 1999, la Cour des comptes a ainsi noté une amélioration de la lisibilité du budget de l'emploi grâce à l'intégration au sein de ce budget des crédits du chapitre 44-75 du budget des charges communes correspondant au financement de la « ristourne » dégressive sur les bas salaires, et à la refonte de la nomenclature budgétaire. Cependant, elle note que, « *une analyse des dépenses par agrégat, analogue à celle qui a été effectuée à l'occasion de l'exécution des lois de finances pour 1998, reste toutefois utile* ».

¹ Il ne s'agit que de dépenses inscrites sur des budgets civils, le budget de la défense ne comportant pas de titre IV.

Il convient dès lors de s'interroger sur le jugement que portera la Cour des comptes sur le fait que les crédits finançant la « ristourne » dégressive sur les bas salaires, soit près de 40 milliards de francs, ne figurent plus au budget de l'emploi et qu'ils ont même été « sortis » du budget de l'Etat pour être affectés à un fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) destiné à financer les 35 heures.

Comme le montre le tableau ci-dessous, cette progression d'ensemble des crédits du titre IV recoupe des évolutions contrastées :

Dépenses du titre IV - Budgets civils - 1996-1999

(en millions de francs)

TITRE IV	Dépenses nettes				Evolution		
	1996	1997	1998	1999	1999/1998	1998/1997	1997/1996
1- Interventions politiques et administratives	24.480,2	21.384,3	22.793,2	31.239,8	37,1%	6,6%	-12,6%
2- Action internationale	10.037,7	9.447,8	9.465,7	9.937,5	5,0%	0,2%	-5,9%
3- Action éducative et culturelle	86.822,3	87.246,5	91.023,8	99.242,0	9,0%	4,3%	5,0%
4- Action économique, encouragements et interventions économiques	148.861,3	154.877,5	147.659,5	141.679,2	-4,1%	-4,7%	4,0%
5- Subventions aux entreprises d'intérêt national	26.614,4	24.718,8	25.232,3	34.141,3	35,3%	2,1%	-7,1%
6- Action sociale - Assistance et solidarité	156.796,2	161.824,9	158.762,5	169.983,2	7,1%	-1,9%	3,2%
7- Action sociale - Prévoyance	25.426,5	25.738,4	26.016,7	25.055,8	-3,7%	1,1%	1,2%
TOTAL	479.038,6	485.238,2	480.953,7	511.278,8	6,3	-0,9%	1,3%

Source : Cour des comptes

Deux parties voient leurs crédits diminuer :

- la partie 4 « Action économique, encouragements et interventions économiques » : - 4,1 % ; ces crédits avaient déjà diminué de 4,7 % en 1998 ;
- la partie 7 « Action sociale, prévoyance » : -3,7 %.

Les cinq autres parties connaissent une augmentation de leurs dotations budgétaires, à l'intérieur d'un éventail assez important : de + 5 % pour la partie 2 « Action internationale » à + 35,3 % pour la partie 5 « Subventions aux entreprises d'intérêt national » et + 37,1 % pour la partie 1 « Interventions politiques et administratives ».

4. Les dépenses en capital

Dans son rapport précité sur l'exécution des lois de finances en 1999, la Cour des comptes note que, contrairement aux années précédentes, les crédits d'investissement ouverts dans la loi de finances initiale sont en augmentation sensible de 7,5 %, les crédits disponibles étant en hausse de 3,2 %.

L'augmentation globale des dépenses en capital s'établit à 1,3 %, soit 168,5 milliards de francs, dont 99,5 milliards de francs pour les services civils (+ 2,1 %) et 69 milliards de francs pour les services militaires (+ 0,1 %), après deux baisses consécutives de 5,2 % et de 5,9 %.

Elle recouvre toutefois là aussi des évolutions contrastées :

- les crédits du titre V connaissent une forte diminution, de 9,1 % ;
- les crédits du titre VI, en revanche, présentent une hausse de 5,8 %.

Mais, globalement, la part des dépenses en capital au sein des dépenses du budget de l'Etat ne cesse de reculer : elle représente 8,2 % en 1999, contre 8,4 % en 1998 et 9,1 % en 1997.

a) Les autorisations de programme

La loi de finances initiale pour 1999 a ouvert 166,8 milliards de francs en autorisations de programme, soit une augmentation de 9,2 % par rapport à 1998, année où elles avaient fortement diminué (-15,7 %).

Elles se répartissent de la façon suivante :

- 80,8 milliards de francs au titre des budgets civils, en progression significative de 12,7 % (après - 22,3 % en 1998), soit 48,4 % du total ; cette hausse sensible résulte essentiellement des budgets du logement et de l'environnement ;

- 86 milliards de francs au titre du budget militaire, en hausse de 6,1 % (après - 8,7 % en 1998).

b) Les crédits de paiement

La Cour des comptes note que « pour la première fois depuis 1992, le montant des crédits de paiement initiaux marque une hausse de 7,5 % en 1999 ». Il avait en effet diminué de 5,2 % en 1998.

Elle indique par ailleurs que « l'écart entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits disponibles à l'issue des modifications législatives et réglementaires intervenues en cours d'exercice 1999 est moins important qu'en 1998 », s'établissant à 30,9 % au lieu de 35,1 % l'année précédente.

En 1999, les crédits de paiement, civils et militaires, s'établissent à 168,5 milliards de francs, contre 166,4 milliards de francs en 1998, soit une progression de 5,2 %.

Cette légère amélioration de l'effort d'investissement concerne toutefois en 1999 davantage les budgets civils, à 99,5 milliards de francs, soit + 2,1 %, que le budget militaire, à 69 milliards de francs, soit + 0,1 %. La situation était inverse en 1998.

Les dépenses militaires en capital connaissent une évolution moins contrastée que l'année précédente, entre le titre V, dont les dotations, soit 67,8 milliards de francs, augmentent de 0,1 % (au lieu de - 2,1% en 1998), et le titre VI, qui voit ses crédits progresser de 1,8 % (contre + 9,4 % en 1998).

Dépenses nettes titres V, VI et VII

(en millions de francs)

Dépenses en capital (Titre V, VI et VII)	1995	1996	1997	1998	1999	Evolution en %	
						99/98	99/95
A - Services civils							
Titre V	24.862,7	28.967,9	25.395,7	24.630,7	22.396,9	-9,1	-2,58
Investissements exécutés par l'Etat							
Titre VI	76.802,8	79.579,2	74.109,6	72.815,4	77.068,0	5,8	0,09
Subventions accordées par l'Etat							
Titre VII	0,1	0,5	0,8	0,1	0,1		
Réparations des dommages de guerre							
Sous-total services civils	101.665,6	108.547,5	99.497,1	97.446,2	99.465,0	2,1	-0,55
B - Services militaires							
Titre V	73.907,1	77.213,4	75.061,3	67.777,6	67.824,0	0,1	-2,12
Investissements exécutés par l'Etat							
Titre VI	822,5	784,5	932,0	1.157,7	1.178,7	1,8	9,41
Subventions accordées par l'Etat							
Sous-total services militaires	74.729,6	77.997,9	75.993,3	68.935,3	69.002,7	0,1	-1,97
Total des dépenses en capital	176.395,2	186.545,4	175.490,4	166.381,5	168.467,7	1,3	-1,14

Source : Cour des comptes

B. LES BUDGETS ANNEXES

La loi de finances initiale avait ouvert aux budgets annexes des crédits d'un montant total de 105,6 milliards de francs. Compte tenu des modifications intervenues en cours d'année, le total net des crédits ouverts s'est élevé à 107 milliards de francs.

Les opérations définitives, hors virement de section à section et dépenses d'ordre, se sont établies à 107,2 milliards de francs en 1999.

Ces dépenses s'élevaient à 104,7 milliards de francs en 1998 : elles ont donc progressé de 2,4 % de 1998 à 1999. L'année précédente, elles avaient crû de 3,4 %.

Opérations définitives des budgets annexes

(en millions de francs)

Budgets annexes	1998	1999		Opérations définitives	Variation 1998/1999
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Total net des crédits		
Prestations sociales agricoles	93.882,8	94.347,0	94.347,0	95.747,3	2,0%
Aviation civile	8.661,1	8.714,2	9.331,6	8.948,5	3,7%
Monnaies et Médailles	957,9	1.382,4	1.893,1	1.113,0	16,2%
Journaux Officiels	1.100,9	1.080,0	1.281,7	1.237,6	12,4%
Légion d'honneur	128,1	113,2	142,5	121,1	-5,5%
Ordre de la Libération	4,1	5,0	5,1	5,0	22,0%
Total	104.734,9	105.641,8	107.001,0	107.202,5	2,4%

Source : Cour des comptes

Au sein de cet ensemble, le poids de chacun des six budgets annexes est contrasté à l'extrême. En effet, le BAPSA¹ représente à lui seul près de 90 % du total des dotations allouées aux budgets annexes, alors que celui de l'Ordre de la Libération n'en représente que 0,004 %.

Le BAPSA, précisément, connaît une progression de 2 %, soit la plus faible parmi l'ensemble des budgets annexes dont les masses budgétaires sont les plus importantes. Ainsi, celui de l'Aviation civile progresse de 3,7 %, celui des Journaux Officiels de 12,4 % et celui des Monnaies et Médailles de 16,2 %.

La situation de ces budgets annexes est également très contrastée. La Cour des comptes note ainsi que « *la situation financière du BAPSA continue à se détériorer lentement* », tandis que celle de l'aviation civile « *bénéficie des résultats excellents du transport aérien en 1999* », même si ce budget annexe « *a connu des difficultés persistantes de gestion, fondées sur son incapacité à se doter d'une comptabilité analytique* ».

C. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

En 1999, le solde global des comptes spéciaux du Trésor (hors FSC² et hors FMI³) fait apparaître un solde positif de 9,25 milliards de francs, contre 4,8 milliards de francs en 1998. Les comptes spéciaux du Trésor ont donc contribué, de façon relativement importante, à l'amélioration du solde budgétaire.

¹ Budget annexe des prestations sociales agricoles.

² Fonds de stabilisation des changes.

³ Fonds monétaire international.

Cette situation tient à l'excédent dégagé par les opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale, qui se stabilise après s'être amélioré régulièrement : 1,9 milliard de francs en 1996, 2 milliards de francs en 1997, 3,6 milliards de francs en 1998, et 3,2 milliards de francs en 1999.

Les comptes d'avances (solde de 4,3 milliards de francs) et les comptes de commerce (solde de 2,1 milliards de francs) contribuent également à cet excédent.

Les comptes spéciaux du Trésor

(en milliards de francs)

	1997	1998		1999			
	Solde	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
I - Opérations à caractère définitif							
Comptes d'affectation spéciale	1,99	83,64	87,27	3,63	61,39	64,58	3,2
II - Opérations temporaires							
Comptes d'affectation spéciale	0,07	0,03	0,13	0,1	0,02	0,12	0,1
Comptes de prêts	-1,19	4,40	3,85	-0,55	6,47	6,41	-0,06
Comptes d'avance	0,19	392,60	393,19	0,59	439,16	443,41	4,26
Comptes de commerce	0,41	38,79	40,05	1,26	23,16	25,3	2,14
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	-0,07	0,01		-0,01	0,01		-0,01
Comptes d'opérations monétaires	0,35	7,25	11,13	3,88	50,15	30,71	-19,44
Total II	-0,24	443,08	448,35	5,27	518,95	505,94	-13,02
Total hors FMI et hors FSC	-0,45	437,43	438,62	1,19	470,56	476,61	6,05
Total comptes spéciaux du Trésor	1,54	521,07	525,89	4,82	531,95	541,19	9,25

Source : Cour des comptes

La structure des comptes spéciaux du Trésor a peu évolué en 1999. Le compte d'affectation spéciale n° 902-12 « Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés » a été supprimé et le compte d'affectation spéciale n° 902-13 « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités » n'a plus d'activité ; il continuera de fonctionner jusqu'à la clôture des sections ouvertes.

Au total, 41 comptes spéciaux du Trésor fonctionnaient en 1999, même si le compte n° 906-06 « Soutien financier à moyen terme aux États membres de la CEE » n'a eu aucune activité. 22 d'entre eux représentent 93 % des montants financiers, dont le total s'est établi, en exécution, à 580,3 milliards de francs (y compris FMI et FSC).

La Cour des comptes a fait plusieurs observations assez sévères sur la gestion des comptes spéciaux du Trésor.

Elle a renouvelé ses critiques sur l'opération de privatisation du GAN, dont le produit n'avait pas été inscrit au compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Produits de cessions de titres, parts et droits de société » : elle a constaté que les frais de privatisation de cette compagnie d'assurance avaient été prélevés sur les recettes pour un montant de 408 millions de francs, et a critiqué « *la procédure suivie consistant à faire de la SGGP¹ une structure de défaisance alors que des voies plus rigoureuses auraient dû être empruntées pour la création d'une telle structure* ».

La Cour des comptes note également que le compte n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » « *a, en partie, été utilisé pour modifier, dans des proportions non négligeables le solde du budget général de l'Etat en fin d'exercice* ».

Elle a également émis des critiques sur la gestion du compte n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport », estimant que « *la nature des dépenses du FNDS ne permet pas de constater un partage clair entre les financements pris en charge par le compte spécial et ceux qui relèvent du budget général* ». Elle ajoute : « *les objectifs poursuivis dans le cadre du FNDS ne se différencient guère de la politique d'aide au sport financée sur le budget de la jeunesse et des sports, tout particulièrement en matière d'équipement, où se juxtaposent les deux sources de financement* »².

III. LE SOLDE D'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN 1999

Fixé à - 236,6 milliards de francs par la loi de finances initiale, réduit à - 225,9 milliards de francs en loi de finances rectificative, le solde général (hors FMI) s'élève pour 1999 en exécution à - 206 milliards de francs, soit une amélioration significative de 30,5 milliards de francs par rapport à la prévision.

Il représente 2,3 % du PIB contre 2,9 % en 1998 et 3,3 % en 1997.

Au sens de la comptabilité nationale, l'Etat connaît en 1999 un besoin de financement de 220,4 milliards de francs, soit 2,5 % de PIB, contre 3 % en 1998. Eu égard à l'excédent des collectivités locales (34,7 milliards de francs, soit 0,39 point de PIB), à celui des administrations de Sécurité sociale (14,6 milliards de francs, soit 0,17 point de PIB) et des ODAC (14,3 milliards

¹ Société de Gestion de Garanties et de Participations.

² Ces critiques ont également été émises par vos rapporteurs spéciaux, nos collègues Paul Loridant et Michel Sergent.

de francs, soit 0,16 point de PIB), le déficit des administrations publiques est passé entre 1998 et 1999 de 2,7 % à 1,8 % de PIB.

Capacité de financement des administrations publiques

(en milliards de francs)

	1996	1997	1998	1999
Etat	- 296,0	- 293,1	- 257,3	- 220,4
ODAC	2,0	60,6	8,6	14,3
Administrations publiques locales	4,6	19,0	27,2	34,7
Administrations de Sécurité sociale	- 40,7	- 35,7	- 9,5	14,6
Total	- 330,1	- 249,2	- 231,1	- 156,8

(en % du PIB)

Etat	- 3,72	- 3,57	- 3,01	- 2,50
ODAC	0,03	0,74	0,10	0,16
Administrations publiques locales	0,06	0,23	0,32	0,39
Administrations de Sécurité sociale	- 0,51	- 0,43	- 0,11	0,17
Total	- 4,15	- 3,04	- 2,71	- 1,78

Source : direction de la prévision (comptes nationaux en nouvelle base - SEC 95)

En tout état de cause, eu égard à un déficit budgétaire toujours supérieur à 200 milliards de francs, l'Etat est en 1999 la seule collectivité publique déficitaire.

Par ailleurs, ainsi que le souligne fort justement la Cour des comptes s'agissant du déficit des administrations publiques, « *une comparaison avec les autres Etats de l'Union européenne conduit à relativiser ces résultats. En effet, au sein de l'Union européenne, la position de la France n'est pas parmi les meilleures. Les données publiées par la Commission indiquent qu'avec 1,8 %, le déficit public français, tout en ayant diminué sensiblement, reste, en 1999, l'un des plus élevés des Etats membres de l'Union européenne dont le déficit moyen s'établit à 1,2 % du PIB pour la zone euro et à 0,7 % du PIB pour les Quinze* ».

Capacité de financement des administrations publiques dans l'Union européenne
(en % du PIB)

	1996	1997	1998	1999
Allemagne	- 3,4	- 2,6	- 1,7	- 1,2
Espagne	- 5,0	- 3,2	- 2,6	- 1,1
France	- 4,2	- 3,0	- 2,7	- 1,8
Italie	- 7,1	- 2,7	- 2,8	- 1,9
Luxembourg	2,7	3,6	3,2	2,4
Pays-Bas	- 1,8	- 1,2	- 0,8	0,5
Royaume-Uni	- 4,4	- 2,0	0,3	1,2
Zone euro (EUR-11)	- 4,2	- 2,4	- 2,0	- 1,2
UE (EUR-15)	- 4,2	- 2,4	- 1,5	- 0,7

Source : Eurostat - mars 2000

L'effort de réduction des déficits publics, et en premier lieu, celui de l'Etat, doit incontestablement être amplifié. En effet, le solde primaire des administrations publiques a été positif, en moyenne de 3 % dans la zone euro et de 3,5 % pour les Quinze, contre 1,6 % en France.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1999

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1999.

Le présent article a pour objet de présenter, sous forme de tableau synthétique, les résultats définitifs de l'exécution de 1999 conformément à l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui dispose que « *le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année* ».

Le présent article fixe, d'une part, le résultat des opérations à caractère définitif du budget général ainsi que des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale, et d'autre part, le résultat des opérations à caractère temporaire en le présentant par catégorie de comptes spéciaux.

Le solde des opérations définitives de l'Etat est arrêté à - 212,05 milliards de francs (il était de - 248,70 milliards de francs en 1998).

Le solde des opérations temporaires est de + 6,05 milliards de francs (+ 0,84 milliard de francs en 1998).

Le solde général hors opérations avec le FMI est de - 206 milliards de francs (- 247,85 milliards de francs en 1998).

Le solde général hors opérations avec le FMI et hors Fonds de stabilisation des changes (FSC) est de - 206 milliards de francs (- 247,52 milliards de francs en 1998).

Ce solde représente 2,3 % du PIB de 1999 (en 1998, ce pourcentage était de 2,9 % et s'élevait à 3,3 % en 1997).

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

Recettes du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet de fixer le montant définitif des recettes brutes du budget général pour 1999.

Les recettes brutes du budget général s'établissent à 1.793,61 milliards de francs en 1999, soit une hausse de 3,15 % par rapport à 1998.

Les recettes fiscales brutes s'élèvent à 1.894,7 milliards de francs, en hausse de 7,1 % par rapport à 1998.

Les recettes non fiscales augmentent de 11,7 %, à 151,4 milliards de francs, hors Fonds de stabilisation des changes (FSC) et recettes d'ordre venant en déduction des charges de la dette.

Les recettes de fonds de concours sont en diminution de 30,5 % pour atteindre 45,2 milliards de francs.

Enfin, les prélèvements sur recettes s'établissent à 267,7 milliards de francs, en progression de 5,2 % par rapport à 1998.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1999.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général s'établit, en 1999, à 1.778,09 milliards de francs, contre 1.715,26 milliards de francs en 1998, soit une progression de 3,66 %, après une hausse de 4,63 % en 1998. Ces dépenses ont donc crû de 62,83 milliards de francs de 1998 à 1999.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- titre I : 590,88 milliards de francs, contre 572,37 milliards de francs en 1998, soit une hausse de 3,2 % (moins de 30 % du total de l'augmentation en 1999, contre 75 % l'année précédente) ; en 1998, cette progression était de 11 % ;

- titre II : 4,66 milliards de francs, au lieu de 4,46 milliards de francs en 1998, en progression de 4,5 %, après + 3,7 % en 1998 ;

- titre III : 671,27 milliards de francs, contre 657,48 milliards de francs en 1998, soit une progression de 2,1 %, après celle de 1998 qui était de 3,7 % ;

- titre IV : 511,28 milliards de francs, contre 480,96 milliards de francs en 1998, en progression de 6,3 %, suite à une diminution de 0,9 % en 1998 ; les crédits d'intervention publique expliquent environ la moitié de l'augmentation des dépenses ordinaires civiles de 1999.

Nettes des dégrèvements et remboursements d'impôts, les dépenses ordinaires civiles du budget général en 1999 s'élèvent à 1.448,95 milliards de francs, contre 1.398,33 milliards de francs en 1998, soit une progression de 3,6 % (+ 1,8 % en 1998).

Par ailleurs, le présent article demande l'ouverture de 16,36 milliards de francs de crédits complémentaires, dont 14,80 milliards de francs sur le titre I, soit plus de 90 % du total. De telles ouvertures s'établissaient à 15,26 milliards de francs en 1998.

Il demande également l'annulation de 8,53 milliards de francs de crédits non consommés, dont 5,03 milliards de francs sur le titre III, soit près de 60 % du total (47 % en 1998).

Les dépenses ordinaires civiles du budget général sont donc majorées de 7,83 milliards de francs, soit 0,44 % du total des crédits initiaux. Ce solde était de + 6,96 milliards de francs en 1998 (0,41 % du total).

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

Dépenses civiles en capital du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1999.

Les dépenses civiles en capital du budget général représentent en 1999 un montant définitif de 99,47 milliards de francs, contre 97,45 milliards de francs en 1998, soit une **augmentation de 2,07 %**, après une diminution de 2,10 % en 1998. Ces dépenses ont donc augmenté de plus de 2 milliards de francs de 1998 à 1999.

Par titre, ces dépenses connaissent une évolution différenciée, et s'établissent comme suit :

- titre V : 22,40 milliards de francs, contre 24,63 milliards de francs en 1998, soit une diminution importante de 9,1 % ;

- titre VI : 77,07 milliards de francs, au lieu de 72,82 milliards de francs en 1998, en progression de 5,8 %.

Par ailleurs, le présent article demande l'annulation de 80,56 millions de francs de crédits non consommés, ainsi répartis : 27,68 francs sur le titre V ; 80,56 millions de francs sur le titre VI et 0,08 franc sur le titre VII. De telles annulations s'établissaient à 0,7 million de francs en 1998.

Les crédits ainsi annulés portent dans leur quasi-totalité sur le budget des charges communes. Il s'agit d'ailleurs de reports de la gestion précédente.

Aucune ouverture de crédits n'est proposée par le présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 5

Dépenses ordinaires militaires

Commentaire : le présent article arrête à 109,34 milliards de francs le montant définitif des dépenses ordinaires militaires pour 1999.

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires effectives pour l'exercice 1999 s'établit à 109,34 milliards de francs, en diminution de 0,2 % par rapport aux dépenses définitives 1998. Cette évolution recouvre en réalité une nouvelle diminution importante des seules dépenses de fonctionnement courant, qui s'établissent à 24,5 milliards de francs, soit - 4,2 % par rapport à 1998 (après - 8,3 % en 1997 et - 6,1 % en 1998). Parallèlement, les dépenses de personnel atteignent 84,8 milliards de francs, soit une progression de 1 % par rapport à 1998.

Les dépenses effectives sont en définitives très inférieures aux crédits initiaux, soit 157,52 milliards de francs. L'écart s'établit à 44,97 milliards de francs, en raison essentiellement de l'importance des mouvements de transferts et de répartition (- 53,47 milliards de francs au total sur l'exercice).

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées dans le cadre du présent projet de loi de règlement sont très faibles (45,8 millions de francs).

Les crédits non consommés s'élèvent à 1,485 milliard de francs et font l'objet d'une demande d'annulation dans le présent projet de loi.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6

Dépenses militaires en capital

Commentaire : le présent article arrête à 69,0 milliards de francs le montant définitif des dépenses en capital militaires pour 1999.

Les dépenses militaires effectives en capital pour 1999 s'établissent à 69,0 milliards de francs. La refonte de la nomenclature en 1999 rend difficile la comparaison avec l'exercice précédent.

Les dépenses effectives sont en définitive inférieures aux crédits initiaux votés à 83,48 milliards de francs. L'écart s'établit à 9,6 milliards de francs, soit 11,5 % des crédits initiaux.

L'essentiel de l'écart résulte des annulations de crédits, qui s'élèvent à 9,5 milliards de francs, soit 11 % des crédits initiaux, et représentent surtout 40 % du total des annulations supportées en cours d'exercice par l'ensemble du budget général.

L'exécution 1999 est en retrait par rapport à l'objectif de dépenses prévu initialement (72 milliards de francs). Avec un taux de consommation global de 91,3 % par rapport aux crédits disponibles, le résultat est légèrement inférieur à l'exercice précédent.

A. LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Les autorisations de programme inscrites en loi de finances initiale se montent à 86 milliards de francs. L'importance des reports explique que les crédits ouverts, soit 118,5 milliards de francs, sont supérieurs de 37,8 % à ceux inscrits en loi de finances initiale.

L'année 1999 est marquée par une sensible amélioration du taux d'engagement des autorisations de programme : 99,7 % du montant inscrit en loi de finances initiale, et 72,4 % du montant des crédits disponibles.

Il reste que le stock des autorisations de programme « dormantes » demeure conséquent, à 73,7 milliards de francs, dont 27,1 milliards de francs disponibles à l'affectation, et 46,7 milliards de francs affectés mais non engagés, ce qui, dans ce dernier cas, traduit une augmentation par rapport à

l'exercice 1998 qui souligne une relative insuffisance des procédures d'engagement.

B. LES CRÉDITS DE PAIEMENT

Les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale s'établissent à 86 milliards de francs. Le montant des dépenses effectives en fin d'exercice atteint 69 milliards de francs, ce qui correspond à un taux de consommation de 80,2 % par rapport aux crédits initiaux et de 91,3 % par rapport aux crédits disponibles. L'écart entre crédits initiaux et crédits dépensés atteint 17 milliards de francs. Il en résulte un montant de reports de 6,6 milliards de francs.

C. ETAT D'EXÉCUTION DES PRINCIPAUX PROGRAMMES

Les principaux retards intervenus en 1999 concernent les programmes suivants :

- Syracuse II : l'arrêt de la coopération sur Trimilsatcom a conduit à un important retard dans le lancement de la phase de définition de la première étape, qui aurait dû conduire au lancement d'un premier satellite en 2003 ;

- FSAF (famille de systèmes Sol-Air futurs) : retard technique sur le programme ;

- Hélicoptères NH 90 : le programme a connu des difficultés techniques lors de sa phase de développement. En outre, l'Allemagne, en période de revue de programme, a invoqué ce retard pour retarder sa propre commande globale ;

- VBCI : le programme de coopération défini entre l'Allemagne et le Royaume-Uni ne correspond pas à la demande française. Un nouvel appel d'offre a été lancé par la DGA ;

- Hélicoptères Tigre : retard d'un an dans la notification de la commande globale de 80 appareils, initialement prévue en 1998 ;

- Frégates Horizon : le retrait britannique du programme de coopération européen a retardé la notification de la commande.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 7

Résultat du budget général de 1999

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter, compte tenu des montants de recettes et de dépenses fixés aux articles précédents, le solde du budget général en 1999.

L'excédent des dépenses (2.055,90 milliards de francs) sur les recettes (1.840,66 milliards de francs) est arrêté par le présent article à **215,24 milliards de francs**.

Ce résultat représente une diminution de 14,7 % par rapport à 1998 (252,33 milliards de francs).

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8

Résultats des budgets annexes

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats des budgets annexes et d'autoriser des ajustements de crédits sur ces budgets.

Les résultats des six budgets annexes pour 1999 sont arrêtés, en recettes et en dépenses, à 107,20 milliards de francs. Ils augmentent de 2,3 % par rapport à 1998 (104,76 milliards de francs).

Les ajustements demandés s'élèvent à :

- 2.863,6 millions de francs en ouvertures de crédits complémentaires dont l'essentiel, 2.015,6 millions de francs, concerne le budget annexe des prestations agricoles (BAPSA), soit 70 % ; par ailleurs 772,9 millions de francs sont ouverts au titre du budget annexe de l'aviation civile (BAAC) soit 29,4 % contre 18,5 % en 1998 ;

- 1.234,5 millions de francs en annulations de crédits non consommés, dont :

- . 615,3 millions de francs au BAPSA (49,9 %) ;
- . 415,1 millions de francs au budget annexe des Monnaies et médailles (33,6 %), contre 19,5 millions de francs en 1998¹ ;
- . 172,8 millions de francs au BAAC (14 %) ;
- . 26,9 millions de francs au budget annexe des Journaux officiels (2,2 %).

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Interrogé par votre commission des finances, le gouvernement a indiqué sur ce point que « Les annulations de 415 millions de francs concernent en quasi-totalité le chapitre 60-01 « Achats » (346 millions de francs).

Cette annulation correspond à des économies sur dépenses de matériels projetés puis annulés (achat de métaux et de flans), qui expliquent le non report d'une partie des crédits non consommés au 31.12.1999, conformément à la demande présentée par l'ordonnateur. La Cour des comptes n'a pas formulé d'observation spécifique sur ce point ».

ARTICLE 9

Comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2000

Commentaire : le présent article fixe les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations étaient appelées à se poursuivre en 2000, arrête leurs soldes et en distribue l'affectation.

- Le paragraphe I du présent article arrête les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se sont poursuivies au cours de l'exercice suivant et mentionne les mouvements de crédits ou de découverts réalisés en gestion.

Les recettes de ces comptes se sont élevées à 561,2 milliards de francs, en hausse de 4,5 % par rapport à 1998, les dépenses à 574,7 milliards de francs, en augmentation de 9,2 %. Ces variations démontrent le dynamisme persistant de la forme des comptes spéciaux du Trésor en dépit des suppressions entreprises à l'initiative du gouvernement.

Les résultats des opérations transitant par les comptes spéciaux du Trésor sous revue sont marqués par une charge importante, de 13,5 milliards de francs. Toutefois, les conventions comptables, qui amènent à écarter la prise en compte des opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) et le fonds de stabilisation des changes (FSC) au stade de la détermination du solde budgétaire des comptes spéciaux du Trésor, ont pour effet de déconnecter ce résultat brut d'avec celui finalement retenu pour retracer la contribution des comptes spéciaux du Trésor au solde du budget de l'Etat. Celle-ci, initialement fixée à 73,1 milliards de francs puis révisée par la loi de finances rectificative de fin d'année à 74,2 milliards de francs s'élève « *in fine* » à 79,2 milliards de francs.

Ce résultat très favorable l'aurait été encore davantage si un certain nombre d'opérations de « pilotage budgétaire » n'avaient été entreprises aux fins d'aboutir à un déficit global mieux en rapport avec la volonté d'affichage du gouvernement. C'est, pour le moins, ce qui ressort du tableau suivant dans lequel la Cour des Comptes récapitule les recettes reportées et les dépenses anticipées en 1999 sur les comptes spéciaux du Trésor.

Récapitulatif des recettes reportées et des dépenses anticipées sur les comptes spéciaux du Trésor

(en millions de francs)

	Recettes reportées (1)	Recettes anticipées
Compte n° 902-10		
- 6° tirage pour anticiper les paiements de l'exercice 2000		1 250
Compte n° 902-26		
- subvention à RFF avant établissement et signature de la convention		649
Compte n° 902-24		
- Trésorerie disponible EPRD	450	
- RFF*		5000
- EPFR		1500
- CGMF		35
- CDF		1250
<i>sous-total</i>	<i>450</i>	<i>7 785</i>
Compte n° 903-07		
- Remboursement AFD - Capital des prêts aux Etats étrangers-	132,8	
Reconstitution de provision de l'AFD		250
<i>sous-total</i>	<i>132,8</i>	<i>250</i>
Compte n° 903-17		
- Remboursements capital de prêts	728,5	
- Refinancement - accord du 4/1/2000 ordonnancé sur exercice 1999		183,5
<i>sous-total</i>	<i>728,5</i>	<i>728,5</i>
Compte n° 904-05		
- Versements anticipés à la DCN (*)		(1000)
TOTAL	1.311,3	10.117,5

(1) N'est pas comptabilisés dans ce tableau le solde du produit de la cession du GAN non inscrit au compte n 902-24 et qui s'élève à 16.645 millions de francs.

Source : Cour des Comptes. L'exécution des lois de finances pour l'année 1999

Au vu de ces éléments, de méthode mais aussi de fond, le résultat des comptes spéciaux du Trésor arrêté par le I de l'article n'a pas toute la signification qu'il faudrait.

A l'inverse, les variations de crédits qu'il comporte sont, elles, significatives d'une forme d'arbitraire des crédits mentionnés en lois de finances et, ce qui est encore moins concevable compte tenu de sa date de dépôt, en loi de finances rectificative.

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées s'élèvent à 81,5 milliards de francs soit un niveau encore largement supérieur au niveau déjà très élevé observé en 1998 (33,9 milliards de francs). Ce n'est pas tant l'ouverture de crédits au compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » qui est en cause. 65,6 milliards de francs de crédits sont demandés à ce titre afin de rendre compte des moyens affectés au Fonds de soutien des rentes, remboursés en cours d'exercice. L'on peut toutefois s'étonner que ce compte ne soit pas doté en loi de finances initiale alors qu'il enregistre des opérations qui ne sont pas entièrement imprévisibles.

En revanche, les 14,8 milliards de francs de crédits ouverts dans le cadre du compte n° 902-24, qui, ont pour effet de presque doubler les crédits du « compte de privatisations » trahissent une regrettable absence de programmation des interventions destinées à financer les besoins du secteur public.

Le gouvernement justifie cette restructuration en faisant valoir que les demandes d'ouverture de crédits sont des ajustements aux recettes réelles, constatées sur le compte n° 902-24 en 1999. Les recettes initiales inscrites sur le compte s'élèveraient à 17,5 milliards de francs. Cet écart important est expliqué par deux opérations jugées incertaines au moment de la préparation de la loi de finances initiale. Il s'agit de la privatisation d'Aérospatiale-Matra dont le produit de la cession s'est établi à 10,15 milliards de francs, et de la vente à Alcatel de titres Thomson-CSF pour 3,7 milliards de francs qui ont également été enregistrés sur le compte n° 902-24.

S'il est constant que les recettes du compte ne font plus l'objet d'une programmation convenable depuis que le gouvernement, qui a pourtant tiré de ces opérations un volume record de recettes publiques, a décidé d'opérer des privatisations « au gré du vent », il n'en reste pas moins que les besoins de financement du secteur public sont, quant à eux, parfaitement identifiables. Dans ces conditions, rien ne justifie que les projets de loi de finances initiales présentés par le gouvernement sous-estiment ces besoins comme le démontrent régulièrement les lois de règlements.

Le principe de sincérité budgétaire est affecté très sérieusement par de telles pratiques. La loi de règlement ici en discussion le montre assez puisqu'elle révèle une dissimulation initiale des charges publiques de plus de 14 milliards de francs.

- Le paragraphe II du présent article arrête les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2000.

Par rapport à la situation de la fin de l'exercice antérieur, le solde global de ces comptes se dégrade de 18 milliards de francs, passant de 238,4 à 256,4 milliards de francs. Cette variation contraste avec les évolutions observées au cours des exercices précédents.

Solde des opérations des comptes spéciaux du Trésor

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Soldes créditeurs	33.515	27.785	25.779	25.817	26.646	31.812	35.576	30.438
Soldes débiteurs	220.795	242.760	267.476	280.638	279.893	279.191	273.987	286.872
Solde global	- 187.280	- 214.975	- 241.697	- 254.821	- 253.247	- 247.379	- 238.411	- 256.434
Variation annuelle du solde global	- 32.388	- 27.695	- 26.721	- 13.124	1.574	5.868	8.968	- 18.023

La dette publique résultant des opérations des compte spéciaux du Trésor est alimentée par les résultats des comptes d'opérations monétaires, des comptes d'avances et des comptes de prêts. En revanche, les résultats des comptes d'affectation spéciale apparaissent structurellement créditeurs, cette caractéristique s'expliquant par des motifs divers expliqués par le détail par le rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor de votre commission à l'occasion de ses rapports, parmi lesquels figurent les exigences exorbitantes du contrôle financier en matière de gestion des autorisations pluriannuelles.

- Le paragraphe III du présent article reporte les soldes arrêtés au II à la gestion suivante, en application de l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 à l'exception d'un solde débiteur de 137,5 millions de francs concernant les comptes d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 2 343,1 millions de francs concernant les comptes de prêts qui font l'objet d'un transport aux découverts du Trésor.

Ce transport concerne des pertes définitives. La réforme de l'ordonnance organique en cours devra aborder la question des modalités de traitement dans les documents budgétaires des résultats des comptes spéciaux du Trésor dont votre rapporteur spécial chargé des comptes spéciaux du Trésor a, à juste titre, souligné les limites actuelles.

- Enfin, le paragraphe IV du présent article décide le transport aux découverts du Trésor d'une somme de 52,8 millions de francs, dont 45 millions de francs correspondant à un abandon d'une créance détenue sur l'Agence France-Presse et autorisé par l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 1999. Votre commission, qui avait rejeté cet article, vous rappelle qu'il n'avait rien résolu, puisque le gouvernement n'a rien entrepris pour permettre à cet important organisme de connaître un développement viable.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 10

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1999

Commentaire : le présent article vise à arrêter les résultats des comptes d'affectation spéciale définitivement clos au 31 décembre 1999

Six comptes d'affectation spéciale ont été définitivement clos à la fin de l'exercice 1999.

Il s'agit des comptes n° 902-01 « Fonds forestier national », créé par l'article 2 de la loi n°46-2172 du 30 septembre 1946 ; n° 902-13 « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités », créé par l'article 75 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956 ; n° 902-16 « Fonds national du livre », créé par l'article 38 de la loi de finances initiale pour 1976 ; n° 902-22 « Fonds pour l'aménagement de l'Ile de France », créé par l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 1989 ; n° 902-30 « Fonds pour le financement de l'accession à la propriété », créé par l'article 64 de la loi de finances initiale pour 1997.

Tous ces comptes ont été clos au 31 décembre 1999 par l'article 75 de la loi de finances initiale pour 2000. Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale estime que ces mesures vont dans le sens de la volonté souvent exprimée par le Parlement de limiter ces affectations.

Votre commission des finances ne partage pas ce point de vue. Si elle estime nécessaire de supprimer les affectations sans réel fondement, elle ne considère pas que le mécanisme du compte d'affectation spéciale constitue un réel danger au regard du principe d'universalité budgétaire, au contraire, ni qu'il soit dépourvu de toute utilité.

Cette question sera certainement débattue à l'occasion de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Votre rapporteur général se bornera ici à rappeler que la suppression du « Fonds national du livre » a engendré une débudgétisation pure et simple et que les suppressions du « Fonds forestier national » et du FARIF n'ont pas contribué à assurer la transparence budgétaire des utilisateurs des prélèvements obligatoires, maintenus quant à eux, qui en finançaient les interventions.

Il ajoute que loin d'être une entorse à l'universalité budgétaire, les comptes d'affectation spéciale ont toute leur utilité pour retracer dans le budget de l'Etat les opérations aujourd'hui totalement débudgétisées comme le financement du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11

Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat

Commentaire : le présent article arrête le solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat à la somme de - 4,83 milliards de francs au 31 décembre 1999.

En vertu des dispositions du cinquième alinéa de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le projet de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année au sein duquel figurent les profits ou les pertes résultant de la gestion des opérations de trésorerie.

Ces opérations de trésorerie ont dégagé un solde négatif de - 4,83 milliards de francs en 1999 contre -3,42 milliards de francs en 1998, - 2,53 milliards de francs en 1997 et - 1,99 milliard de francs en 1996.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 12

Perte en trésorerie sur devises inconvertibles

Commentaire : le présent article a pour objet d'apurer par transport en augmentation des découverts du Trésor une perte sur des devises non convertibles détenues dans les caisses de l'Etat.

Conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le résultat de l'année comprend notamment « *les pertes et profits résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie* ». Le présent article vise à autoriser le transport aux découverts du Trésor de la perte de 3.701,13 francs correspondant à des shillings inconvertibles détenus par le régisseur de Mogadiscio en Somalie et remis dans les caisses de l'Etat.

Interrogé sur ce point par votre commission des finances, le gouvernement a indiqué que : « *A la suite des événements survenus en Somalie en 1993, l'ambassade de France a dû être évacuée d'urgence. Au moment de cette évacuation, le régisseur avait notamment en caisse 2.552.500 shillings somaliens. Ne pouvant pas être convertis ces shillings ont été détruits et la somme correspondante s'est traduite par une perte en trésorerie* ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 13

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

Commentaire : le présent article vise à reconnaître d'utilité publique cinq séries de dépenses relevant de la gestion de fait.

La gestion de fait consiste dans le maniement irrégulier de deniers publics par des personnes qui ne sont pas comptables publics ou qui n'agissent pas sous le contrôle ou pour le compte de comptables publics.

Comme les comptables de droit, les comptables de fait doivent rendre compte de leur gestion au juge des comptes. S'agissant des deniers de l'Etat, le juge des comptes est la Cour des comptes.

I. LA PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Dans les affaires qui lui sont soumises, la Cour des comptes est tout d'abord conduite à déterminer les éléments constitutifs de la gestion de fait en séparant, au sein des masses financières concernées, celles répondant à l'objet qui leur avait initialement été assigné et celles affectées, en-dehors du circuit comptable de l'Etat, à des dépenses à caractère budgétaire. Ces dernières sont seules constitutives de la gestion de fait.

Conformément aux dispositions de l'article L. 131-2 du code des juridictions financières, la Cour des comptes juge alors les comptes que lui avaient rendus les personnes qu'elle avait déclarées comptables de fait.

Elle est ainsi conduite à établir la ligne de compte de la gestion de fait et à enjoindre au comptable de fait de reverser auprès d'un comptable public l'excédent éventuel des recettes sur les dépenses.

Ensuite, la Cour des comptes fait application du troisième alinéa de l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 qui dispose que « *les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics* ». Il s'agit alors de rendre le comptable de fait responsable sur ses propres deniers de la régularité des opérations auxquelles il a procédé.

Le Parlement doit ensuite statuer sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait. En effet, lui seul est habilité, dans le cadre d'une loi de finances, à déterminer la nature, le montant et l'affectation des charges de l'Etat.

Ainsi, en application des dispositions précitées de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, la Cour enjoint les comptables de fait *« de produire une décision du Parlement, prise en la forme constitutionnellement requise pour le vote des lois de finances, statuant sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait »*.

Le comptable de fait, muni de cette décision du Parlement peut alors se retourner vers la Cour des comptes afin d'être définitivement déchargé de l'obligation de restituer les sommes correspondantes.

La reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans les gestions de fait se fonde sur les arrêts de la Cour des comptes qui, après enquête, est en mesure de définir le montant exact des sommes qui, bien que n'ayant pas été manipulées selon les règles de la comptabilité publique, ont toutefois le caractère d'utilité publique par leur destination.

Quant aux sommes auxquelles la Cour a dénié le caractère d'utilité publique, elles sont soumises à une procédure de recouvrement parallèle qui peut conduire à une procédure contentieuse.

II. LES CINQ GESTIONS DE FAIT CONCERNÉES

A. LA GESTION DE FAIT « ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES EUROPÉENNES PAR LA COMMUNICATION » (ADEEC)

L'ADEEC a été créée en 1993 avec pour objet de favoriser dans l'entreprise la communication et l'évolution sociale des salariés, ainsi que, depuis 1994, d'associer les administrations publiques et les entreprises à des actions de communication sur des thèmes d'intérêt général (notamment le développement économique du territoire).

Des subventions de l'Etat, destinées à l'organisation d'un débat national sur l'aménagement du territoire et imputées sur le budget de l'aménagement du territoire, chapitre 44-01, ont été versées à l'ADEEC le 16 décembre 1993 et le 25 octobre 1994 pour un montant de 2.356.661 francs.

En outre, dans le cadre de contrats de parrainage, l'ADEEC a reçu les sommes de 1.053.962,90 francs versés par EDF et de 1.250.000 francs versés par l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

Un contrôle exercé par la Cour des Comptes a révélé que l'ADEEC, malgré son statut associatif, n'a jamais reçu de cotisations ni compté de membres actifs ; que l'association a eu pour principale activité au cours des années 1993 et 1994 le financement et l'organisation du débat national sur l'aménagement du territoire ; que le président de l'ADEEC occupait alors, à la DATAR, les fonctions de secrétaire général du débat national sur l'aménagement du territoire ; que l'association a exercé une partie de son activité dans les locaux loués par la DATAR ; enfin, que l'ADEEC a réalisé sa mission sous la direction effective et permanente des services de l'Etat.

Dans ses arrêts du 6 décembre 1995 et du 22 janvier 1997, la Cour a statué provisoirement, puis définitivement sur la gestion de fait par l'ADEEC au titre d'opérations de recettes et dépenses effectuées en 1993 et 1994, dans le cadre du débat national sur l'aménagement du territoire. Ont été déclarés comptables de fait :

- l'ADEEC ;
- son président, également secrétaire général du débat national pour l'aménagement du territoire à la DATAR ;
- le délégué général à l'aménagement du territoire ;
- le secrétaire général de la DATAR.

La Cour a considéré que l'ADEEC, en recevant des subventions dont l'affectation restait déterminée par des agents de l'Etat, présentait le caractère d'une « caisse occulte » alimentée par des mandats fictifs et que les deniers de l'Etat versés à l'ADEEC ont été irrégulièrement extraits de la caisse publique.

Par ailleurs, les deniers mis à disposition de l'ADEEC par EDF et l'ASFA auraient dû être portés en recettes au budget, au titre de fonds de concours.

La ligne de compte s'établit comme suit :

- en recettes : 5.563.367,20 francs ;
- en dépenses : 5.461.984,40 francs ;
- soit un excédent de 101.382,80 francs qu'il est demandé de reverser au Trésor public.

Une amende de 2.000 francs a été prononcée à titre provisoire à l'encontre des trois comptables de fait, l'association elle-même ayant été exonérée d'amende.

L'analyse des dépenses effectuées qui représentent un montant de 5.461.984,40 francs, justifie de reconnaître l'utilité publique des dépenses comprises dans cette gestion de fait.

B. LA GESTION DE FAIT DE L'INSTITUT DE GESTION SOCIALE DES ARMÉES (IGESA)

Depuis 1990, le ministère de la Défense publie un guide des cercles de la défense dont les éditions (1990, 1996 et 1997) ont été financées sur des crédits du budget de la défense gérés par le directeur de la fonction militaire et des personnels civils, sous-direction des actions sociales.

Ce guide a été vendu par la librairie de l'armée de terre et le produit des ventes, déduction faite des frais d'expédition, a été encaissé par l'IGESA selon diverses procédures comptables.

La Cour des comptes a considéré que ces recettes avaient le caractère de recettes publiques et qu'elles ne pouvaient être encaissées que par un comptable public en vue de leur affectation au chapitre ayant supporté la dépense. Selon la Cour, l'IGESA s'est immiscée sans titre dans le recouvrement de recettes revenant à l'Etat et doit rendre compte de l'emploi des fonds irrégulièrement détenus et maniés.

Dans son arrêt provisoire du 9 avril 1998, elle a déclaré conjointement et solidairement comptables de fait de l'Etat :

- l'institution de gestion sociale des Armées,
- et, chacun pour la période où il a été en fonction, les deux directeurs de la fonction militaire et des personnels civils successifs, les trois sous-directeurs des actions sociales successifs.

L'arrêt du 19 février 1999 a statué définitivement sur la gestion de fait et provisoirement sur la ligne de compte qui suit :

- en recettes : 1.260.813,04 francs ;
- en dépenses : 895.385 francs ;
- soit un excédent de 365.428,04 F qui a été reversé au Trésor public.

L'arrêt précité enjoint aux comptables de fait de produire une délibération du Parlement statuant sur l'utilité publique des dépenses et a fixé, à titre provisoire, à 5.000 francs le montant de l'amende infligée aux deux directeurs de la fonction militaire et des personnels civils.

Le caractère d'utilité publique des fonds en cause n'est pas contestable.

C. LA GESTION DE FAIT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA RÉUNION

Les opérations constitutives de gestion de fait ont concerné l'utilisation d'une grue appartenant à l'Etat, de 1989 à 1995, par la Direction départementale de l'équipement (DDE) et la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de la Réunion.

Les opérations constitutives de la gestion de fait se sont déroulées en deux temps.

Dans un premier temps (1989-1992), aux termes d'un accord verbal entre le directeur de l'équipement et la CCI, celle-ci a facturé ces prestations et encaissé les sommes versées par le bénéficiaires.

Les sommes ainsi perçues ont été portées à un compte ouvert dans la comptabilité de l'établissement consulaire et affectées à des dépenses prescrites par le DDE. En contrepartie, la CCIR s'est engagée à régler des dépenses de la DDE.

Par la suite (1992-1995), deux conventions ont été conclues entre la CCIR et la DDE visant à organiser la gestion commerciale de la grue. L'une organisait la location de la grue à des tiers, l'autre prévoyait le versement à l'Etat par la CCIR d'un fonds de concours.

La Cour a considéré que ces deux conventions ne pouvaient valoir titre légal autorisant le maniement de deniers publics et qu'il en résulte une gestion de fait des deniers de l'Etat depuis le 29 mai 1989 jusqu'au 8 août 1995.

Par arrêt provisoire en date du 9 juillet 1997, la Cour des comptes a déclaré comptables de fait des deniers de l'Etat :

- la CCIR, à raison des recettes qu'elle a perçues et des dépenses qu'elle a effectuées pour le compte de la DDE de la Réunion de 1989 à 1995 ;

- et conjointement et solidairement avec elle :
- le directeur général de la CCIR,
- le préfet de la Réunion,
- les directeurs départementaux de l'Equipement successifs,
- les chefs de service des ports et des bases aériennes de la DDE et de la Réunion.

Par arrêt du 16 décembre 1998, la Cour a statué définitivement sur la gestion de fait et fixé la ligne de compte suivante :

- en recettes : 1.790.551,74 francs ;
- en dépenses : 1.501.215,52 francs ;
- soit un excédent de recettes de 289.336,22 francs dont 281.678,22 francs ont été reversés spontanément au Trésor public par le gestionnaire de fait, les 7.658 francs restant devraient être prochainement recouverts par le Trésor public.

La Cour a enjoint aux comptables de fait de produire une délibération du Parlement statuant sur l'utilité publique des dépenses et fixé, à titre provisoire, à 5.000 francs le montant des amendes prononcées à l'encontre de la CCI et du directeur départemental de l'Equipement.

Les fonds, issus des produits de la location d'une grue appartenant à l'Etat, réemployés par la CCIR, sur instruction du directeur départemental de l'équipement et de ses services, auraient dû rester dans le domaine du contrôle public et ne peuvent qu'être déclarés d'utilité publique.

D. LA GESTION DE FAIT DE L'ASSOCIATION DES ANCIENS ELEVES DE L'ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES (AAEENPC)

L'AAEENPC a reçu, dans le cadre de marchés conclus avec l'administration en vue de l'organisation de divers voyages au bénéfice des élèves, des fonds qui sont restés à la disposition de l'Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC).

L'AAEENPC a bénéficié, par ailleurs, de subventions versées par l'administration et destinées à financer des voyages à l'étranger.

De plus, l'association a encaissé les participations demandées aux élèves à l'occasion de leur inscription ou réinscription annuelle et qui constituent en fait des droits d'inscription complémentaires en raison de leur caractère obligatoire.

La Cour a considéré que l'association n'a pas la qualité de comptable public et n'agit pas sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public. En outre, du fait de ses opérations, l'association s'est ingérée sans titre légal dans le recouvrement de recettes destinées à la caisse de l'ENPC et dans le paiement de dépenses pour le compte de celle-ci. L'ENPC étant un service de l'Etat dépourvu de la personnalité morale, ces opérations ne pouvaient être exécutées que par un comptable de l'Etat.

Dans ses arrêts provisoires, puis définitifs, la Cour des comptes a déclaré conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de l'Etat pour des opérations allant du 1^{er} janvier 1984 au 17 mai 1994 :

- l'association des anciens élèves de l'ENPC, personne morale représentée par son président,

- chacun pour les opérations les concernant au cours de la période où il était en fonction :

- le directeur de l'ENPC du 1^{er} janvier 1984 au 8 septembre 1988, date de son décès, en la personne de ses héritiers et son successeur du 1^{er} janvier 1989 au 17 mai 1994, à titre personnel,

- le directeur par intérim du 8 septembre 1988 au 31 décembre 1988,

- les directeurs adjoints successifs,

- les directeurs du département de l'enseignement de l'ENPC,

- le directeur du département de formation alternée.

La ligne de compte a été fixée provisoirement comme suit :

- en recettes : 15.917.497,92 francs ;

- en dépenses : 15.721.151,08 francs ;

- soit un excédent de 196.346,84 francs qu'il est demandé de reverser dans les caisses de l'Etat.

Le caractère d'utilité publique des fonds perçus par l'AAEENPC n'est pas contestable. Les recettes considérées avaient bien pour objet le fonctionnement d'un établissement public d'enseignement.

E. LA GESTION DE FAIT DE LA FONDATION LOUIS LÉPINE

La Fondation Louis Lépine, établissement reconnu d'utilité publique par décret du 25 août 1950, est bénéficiaire de redevances versées en contrepartie de prestations de services relevant de la direction de la sécurité publique de la préfecture de police de Paris. Ces redevances qui, après avoir été, en application d'un arrêté ministériel du 28 octobre 1986, rattachées par voie de fonds de concours au budget de l'Etat, sont reversées à la fondation sous forme de subventions d'égal montant imputée sur le même chapitre.

La Cour des comptes a constaté qu'en réalité ces subventions ne contribuent pas au financement des activités statutaires de la fondation, mais qu'elles sont laissées à la disposition des services de l'Etat dont les activités sont à l'origine des redevances et qu'elles sont utilisées pour compléter les crédits budgétaires ouverts à ces mêmes services sur les chapitres de fonctionnement courant du budget du ministère de l'intérieur.

La Cour a considéré que les subventions, ainsi détournées de leur objet pour être affectées à des dépenses de services de l'Etat, ont conservé le caractère de deniers de l'Etat et que tous ceux qui, sans être comptables du Trésor ou sans agir sous le contrôle ou pour le compte de comptables du Trésor, ont détenu et manié ces fonds, s'en sont constitués comptables de fait.

En outre, la fondation Louis Lépine a directement reçu, jusqu'en février 1994, des redevances en contrepartie des prestations fournies par les internats de l'Ecole nationale de la police de Paris et d'enregistrements effectués par la musique des gardiens de la paix, ces deux services relevant du ministère de l'intérieur.

Dans son arrêt provisoire du 15 décembre 1997, la Cour a déclaré la Fondation Louis Lépine comptable de fait des deniers de l'Etat au titre :

- des fonds reçus sous forme de subventions depuis la publication de l'arrêté interministériel du 28 octobre 1986 et employées au financement complémentaires des services de l'Etat placés sous l'autorité du Préfet de police ;

- des redevances reçues en contrepartie des prestations fournies par les internats de l'Ecole nationale de police de Paris et des enregistrements effectués par la musique des gardiens de la paix.

Dans l'arrêt du 19 novembre 1998, la Cour a statué définitivement sur la gestion de fait et provisoirement fixé la ligne de compte suivante :

- en recettes : 2.605.341,19 francs ;

- en dépenses : 1.801.737,82 francs ;

- soit un reliquat de 803.603,37 francs qui a été reversé au Trésor (et non de 803.604,37 francs comme il est à tort précisé dans l'exposé des motifs).

La Cour a considéré qu'il n'y avait pas lieu à une amende à l'encontre du comptable de fait. Elle enjoint à la Fondation Louis Lépine de produire une délibération du Parlement reconnaissant l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait.

Les dépenses concernées revêtent incontestablement le caractère d'utilité publique.

En outre, il convient de relever qu'une erreur matérielle figure dans le texte du présent article qui dispose que le montant des dépenses reconnues d'utilité publique s'élève à 1.801.737,42 francs alors que le chiffre exact est celui figurant dans l'exposé des motifs à savoir 1.801.737,82 francs. Votre commission vous proposera donc de corriger cette erreur.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Dans le cadre du régime des gestions de fait, la Cour des comptes est appelée à faire reconnaître par le Parlement l'utilité publique de tout ou partie des dépenses concernées, afin, qu'en conséquence, les découverts du Trésor soient augmentés à due concurrence.

Traditionnellement, sauf erreur matérielle, le Parlement adopte sans modification les articles du projet de loi portant règlement du budget relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait. Il ne s'agit nullement d'une « *certaine démission du Parlement face à ses responsabilités* »¹ mais bien au contraire d'un choix délibéré effectué par la représentation nationale dont nul ne saurait contester le rôle et les compétences s'agissant de l'autorisation budgétaire. C'est pourquoi votre commission est favorable à l'adoption de cet article sans modification, exceptée la correction de l'erreur matérielle au paragraphe V du présent article.

¹ Selon l'expression figurant dans le rapport de l'Assemblée nationale n° 2600 (XI^e législature).

Votre commission suit ainsi au cas présent les recommandations de la Cour des Comptes.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 14

Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1999

Commentaire : conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le présent article récapitule le compte de résultat de l'année et autorise son transfert au compte permanent des découverts du Trésor.

Le paragraphe I porte en augmentation des découverts du Trésor les sommes mentionnées aux articles 7, 9 (III et IV), 11 (I et II) et 12, soit :

- l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1999 212,24 milliards de francs
- le résultat net du compte spécial « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année 137,45 millions de francs
- les remises de dette aux pays les moins avancés 2.343 millions de francs
- les pertes sur des opérations du FDES¹ 52,8 millions de francs
- les pertes et profits sur emprunts et engagements 4.829 millions de francs
- la reprise sur antérieurs de primes et décotes 23,2 milliards de francs
- les pertes en trésorerie sur devises inconvertibles 3.701,13 francs

pour un total de 245,77 milliards de francs.

¹ Selon les informations communiquées par le gouvernement, « ces pertes correspondent, pour 7.847.549 francs, à une perte enregistrée par l'Etat à la suite de la cession d'un prêt participatif consenti par l'Etat à une société ; pour 45.000.000 francs, à la perte enregistrée par l'Etat consécutivement à l'abandon de la créance détenue sur l'Agence France Presse au titre du prêt participatif accordé en 1991 et autorisé par l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 1999 ».

Il convient de relever que le mode de comptabilisation de la dette a changé en 1999. Ainsi, selon les informations obtenues par votre commission des finances auprès du gouvernement : « *Jusqu'au 31 décembre 1998, le mode de comptabilisation des opérations relatives à la dette publique conduisait à imputer dans les comptes d'une année toutes les recettes et dépenses, respectivement encaissées ou réglées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, quel qu'en soit le fait générateur et l'exercice auxquels elles se rapportent. De plus, la comptabilisation des différentes opérations relatives à la dette faisait l'objet de traitements distincts selon leur nature : les intérêts de la dette payés à l'échéance étaient comptabilisés de façon budgétaire et les pertes et profits à l'émission en opérations de trésorerie.*

La dette est désormais appréciée en droits constatés, conformément au plan comptable général et au système européen de comptes nationaux (SEC 95). Le passage à la présentation en « droits constatés » comporte deux conséquences principales :

- la charge d'intérêts comptabilisés annuellement ne correspond plus aux intérêts payés durant l'exercice mais aux intérêts dus au titre de l'exercice, ce qui revient à ajouter les intérêts courus non échus et à déduire les intérêts payés d'avance ;

- les primes (profits) et décotes (pertes) sur les émissions d'emprunts (différence tantôt positive, tantôt négative entre le montant réellement encaissé, ou prix d'émission, et le montant nominal de l'emprunt, ou valeur nominale) ne sont plus imputées en totalité à l'exercice d'émission, mais étalées (primes) ou amorties (décotes) linéairement sur la durée de l'emprunt.

Les traitements décrits sont utilisés pour la seule présentation comptable des documents de synthèse : compte de résultats et bilan. Ainsi, du point de vue de l'analyse financière, le compte de résultats reflétera bien la charge annuelle réelle de la dette en éliminant les effets calendaires et ceux liés à la technique de l'assimilation et le bilan affichera la totalité de la dette due et non réglée ».

Le paragraphe II porte en atténuation des découverts du Trésor la somme mentionnée à l'article 10 correspondant aux résultats nets des comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 1999 pour un total de 10,34 milliards de francs.

Cinq comptes spéciaux du Trésor ont en effet été clos au 31 décembre 1999, et notamment :

- le fonds pour le financement de l'accession à la propriété 6,95 milliards de francs
- le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France 2,79 milliards de francs
- le fonds forestier national 589 millions de francs

Le montant net des découverts du Trésor après inscription du résultat de 1999 (235,4 milliards de francs) devrait s'élever à 3.991,78 milliards de francs.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le mercredi 10 janvier 2001 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à **l'examen du projet de loi n° 22 (2000-2001) portant règlement définitif du budget pour 1999.**

A titre liminaire, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que la loi de règlement donnait quitus au sens comptable du terme pour l'exécution du budget, mais que ce quitus ne saurait en aucun cas cautionner ni la politique ni les pratiques budgétaires du Gouvernement.

Il a notamment rappelé à cet égard que l'exécution du budget pour 1999 avait été caractérisée par l'affaire dite de la « cagnotte ».

Puis **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a exposé que le déficit du budget de l'Etat pour 1999 s'élevait finalement à 206 milliards de francs, contre 236,6 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1999, mais que l'Etat était demeuré la seule administration publique déficitaire en 1999.

Il a précisé que les recettes fiscales brutes avaient augmenté en exécution de 7,1 % en 1999 par rapport à 1998, tandis que les recettes fiscales nettes avaient augmenté de 7,8 %.

Il a ajouté que cette augmentation s'expliquait notamment par la progression de 24,4 % des recettes nettes d'impôt sur les sociétés et par la hausse de près de 10 % des recettes nettes d'impôt sur le revenu.

S'agissant des recettes non fiscales, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a précisé qu'elles avaient augmenté en exécution de 6,8 % en 1999 par rapport à 1998 mais qu'elles s'inscrivaient en baisse de 15,8 milliards de francs par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale pour 1999. Il a estimé que ces recettes non fiscales avaient été ainsi « politiquement » pilotées de manière à accroître les marges de manoeuvre pour les dépenses publiques en l'an 2000 et en l'an 2001. Il a ajouté que l'examen de la loi de règlement pour 1999 validait ainsi a posteriori les analyses du Sénat relatives à l'insincérité du budget pour 1999.

S'agissant des dépenses, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné qu'elles avaient progressé, selon la Cour des comptes, de 2,7 % en volume en 1999 par rapport à 1998, alors que le Gouvernement s'était au

départ engagé à limiter la progression des dépenses à 1 %. Il a ensuite précisé que ce dérapage des dépenses de l'Etat provenait notamment de ce que des dépenses pourtant prévisibles n'avaient pas été inscrites au budget 1999. Enfin, il a souligné que la structure des dépenses de l'Etat continuait de se détériorer, la part des dépenses d'investissement s'inscrivant en repli en 1999.

Sous le bénéfice de ces observations, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a alors proposé l'adoption conforme des articles du projet de loi de règlement, qui ne font que décrire des réalités comptables, à l'exception de l'article 13 pour lequel il a proposé un amendement de rectification d'une erreur matérielle.

A l'issue de cet exposé, **M. Alain Lambert, président**, a souligné l'importance des lois de règlement, qui contribuent à éclairer la représentation nationale et plus largement les citoyens sur la réalité des comptes publics.

En réponse à **M. Gérard Braun**, qui s'interrogeait sur l'article 13 du projet de loi de règlement, **M. Yann Gaillard** a ensuite apporté des éclaircissements sur la portée des recommandations de la Cour des comptes relatives à la déclaration d'utilité publique d'affectations réalisées par des gestionnaires de fait, et **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé que la commission des finances suivait traditionnellement, sur ce point, les recommandations de la Cour des comptes.

Examinant ensuite les articles, la commission a adopté les articles premier à 12 sans modification.

Elle a alors adopté un amendement à l'article 13 proposé par **M. Philippe Marini, rapporteur général**, et visant à corriger une erreur matérielle.

Puis elle a adopté sans modification l'article 14.

Enfin, la commission a décidé de proposer au Sénat d'**adopter le projet de loi de règlement définitif du budget pour 1999 ainsi amendé**.

TABLEAU COMPARATIF

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi ————— Article 1 ^{er}	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ————— Article 1 ^{er}	Proposition Commissaire ————— Article
résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :	Sans modification.	Sans modification.
<i>(En francs)</i>		
	Charges	Ressources
Opérations à caractère définitif		
<i>Budget général</i>		
.....1 840 658 081 406,50		
vements et		
ents d'impôts - 329 135 973 898,38		1 511 522 107
		508,12
ires civiles.....1 778 090 171 365,86		
vements et		
ents d'impôts - 329 135 973 898,38	1 448 954 197	
	467,48	
en capital.....	99 465 041 287,56	
res.....	178 345 124	
	832,86	
udget général.....	1 726 764 363	1 511 522 107
	587,90 ^(b)	508,12
général.....	215 242 256	
	079,78	
		64 580 677 041,34
<i>omptes d'affectation spéciale</i>	20 744 891 381,13	
.....	40 640 124 903,72	
ires civiles.....		
en capital.....		
omptes d'affectation spéciale.....	61 385 016 284,85	64 580 677 041,34
es d'affectation spéciale.....		3 195 660 756,49
général et comptes d'affectation spéciale) ..	1 788 149 379 872,	1 576 102 784
75		549,46
<i>Budgets annexes</i>		
.....	8 978 521 670,31	8 978 521 670,31
s.....	1 237 610 223,62	1 237 610 223,62
ir.....	121 099 814,92	121 099 814,92
lailles.....	1 112 998 641,85	1 112 998 641,85
ration.....	5 014 031,00	5 014 031,00
les agricoles.....	95 747 266 110,79	95 747 266 110,79
annexes.....	107 202 510 492,4	107 202 510 492,49
9		
ations à caractère définitif (A).....	1 895 351 890	1 683 305 295
	365,24	041,95

Texte du projet de loi

ions à caractère définitif (A)	212 046 595 323,29	
	Charges	Ressources
Opérations à caractère temporaire		
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>		
ation spéciale	16 398 428,70	115 705 927,09
s.....	6 470 815 845,84	6 413 555 195,33
ces.....	439 156 475 641,02	443 409 968 549,61
merce (solde).....	- 2 135 778 640,04	
èment avec les gouvernements étrangers	9 571 357,01	
.....	376 344 698,53	
ctions monétaires (solde hors FMI)		
Opérations à caractère temporaire (B)	443 893 827 331,06	449 939 229 672,03
ions à caractère temporaire hors FMI (B)		6 045 402 340,97
Montant des lois de finances hors FMI (A+B).....	206 001 192 982,32	
Montant des lois de finances hors FMI, hors FSC .	206 001 597 741,11	

Après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat (267 704 944 685,13 F) au profit des collectivités communales et communautaires européennes.
Le montant des dépenses brutes du budget général s'établit à 2 055 900 337 486,28 F.

Article 2

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1999 est arrêté à 1 840 658 081 406,50 F. La répartition de ce montant par ministère et par chapitre est l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

Article 3

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget de l'Etat pour l'année 1999 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-dessous. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Proposition de loi

Article 2

Sans modification.

Article 3

Sans modification.

Article 2

Sans modification.

Article 3

Sans modification.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture**

**Proposition
de loi**

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	590 879 535 200,26	14 804 143 798,70	668 808 598,44
II.- Pouvoirs publics.....	4 658 498 629,88	»	1 651 870,12
III.- Moyens des services	671 273 310 833,17	872 911 798,67	5 027 570 514,50
IV.- Interventions publiques.....	511 278 826 702,55	682 080 690,93	2 831 981 031,38
Totaux	1 778 090 171 365,86	16 359 136 288,30	8 530 012 014,44

Article 4

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget de 1999 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-dessous. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Investissements exécutés par l'Etat.....	22 396 867 355,32	»	27,68
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	77 068 030 866,32	»	80 562 881,68
VII.- Réparations des dommages de guerre	143 065,92	»	0,08
Totaux	99 465 041 287,56	»	80 562 909,44

Article 4

Sans modification.

Article 4

Sans modification.

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget de 1999 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-dessous. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi.

Sans modification.

Article 4

Sans modification.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture**

**Proposition
Commission**

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services	109 342 476 585,59	5 751 262,82	1 485 520 928,23
TOTAUX	109 342 476 585,59	5 751 262,82	1 485 520 928,23

Article 6

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1999 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-dessous. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au tableau ci-dessous et répartis conformément au tableau E annexé à la loi.

Article 6

Sans modification.

Article 6

Sans modification.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Equipement.....	67 823 996 437,42	1,49	1,07
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1 178 651 809,85	»	0,15
TOTAUX.....	69 002 648 247,27	1,49	1,22

Article 7

Le résultat du budget général de 1999 est définitivement fixé comme suit :

.....	1 840 658 081 406,50 F
.....	2 055 900 337 486,28 F
des dépenses sur les recettes	215 242 256 079,78 F

Article 7

Sans modification.

Article 7

Sans modification.

Texte du projet de loi

répartition des recettes et des dépenses fait l'objet du
annexé à la présente loi.

Article 8

es résultats des budgets annexes sont arrêtés aux sommes
ies au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés
est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget
nent au tableau G annexé à la présente loi.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture**

Article 8

Sans modification.

**Propositio
Commi**

Artic

Sans modi

(En francs)

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouverture de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile	8 978 521 670,31	772 981 207,19	172 811 968,88
Journaux officiels	1 237 610 223,62	14 643 069,08	26 866 572,46
Légion d'honneur	121 099 814,92	1 184 738,82	4 099 575,90
Monnaies et médailles.....	1 112 998 641,85	58 057 734,41	415 062 651,56
Ordre de la Libération	5 014 031,00	1 153 165,75	325 698,75
Prestation sociales agricoles.....	95 747 266 110,79	2 015 620 339,23	615 354 228,44
TOTAUX.....	107 202 510 492,49	2 863 640 254,48	1 234 520 695,99

Article 9

Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les
se poursuivent sont arrêtés, pour 1999, aux sommes
ies au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de
s sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis
rie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au
annexé à la présente loi.

Article 9

Sans modification.

Artic

Sans modi

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture**

**Propositio
Commi**

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année 1999		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I.- Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affecta-tion spéciale	55 755 628 202,89	55 335 483 425,33	14 813 342 919,09	82 227 016,20	»
	55 755 628 202,89	55 335 483 425,33	14 813 342 919,09	82 227 016,20	»
II.- Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affecta-tion spéciale	450 000,00	9 933 301,56	»	43 016 687,00	»
Comptes de commerce.....	23 159 398 173,09	25 295 176 813,13	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	9 571 357,01	»	»	»	»
Comptes d'opéra-tions monétaires ..	50 145 928 449,21	30 705 465 101,48	»	»	56 562 324 379,40
Comptes de prêts	6 470 815 845,84	6 413 555 195,33	0,84	700 000,00	»
Comptes d'avances	439 156 475 641,02	443 409 968 549,61	66 721 461 971,00	2 064 986 329,98	»
Totaux	518 942 639 466,17	505 834 098 961,11	66 721 461 971,84	2 108 703 016,98	56 562 324 379,40

Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les se poursuivent, sont arrêtés, à la date du 31 décembre sommes ci-après et répartis par ministère conformément au nnexé à la présente loi.

Texte du projet de loi

Texte adopté par
(En francs)

ale en
te

Propositio
Commi

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1999	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire.....		9 467 012 193,16
Comptes de commerce.....	63 530 135,39	6 054 420 535,10
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	194 924 334,32	
Comptes d'opérations monétaires	56 699 774 519,25	14 916 578 069,90
Comptes de prêts	121 568 717 358,92	
Comptes d'avances.....	108 345 666 336,90	
TOTAUX	286 872 612 684,78	30 438 010 798,16

Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2000 à n d'un solde débiteur de 137 450 139,85 F concernant les d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 389,16 F concernant les comptes de prêts qui font l'objet ctation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Les sommes de 7 847 549 F et de 45 000 000 F figurant au : prêts du Fonds de développement économique et social et dant respectivement à une perte sur cession et à un abandon s sont apurées par transport aux découverts du Trésor.

Texte du projet de loi

Article 10

Les résultats du compte spécial du Trésor définitivement clos au 31 décembre sont révisés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés en conséquence au même tableau.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture**

Article 10

Sans modification.

**Proposition de
Commission**

Article

Sans modification.

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 1999		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>						
902-01-Fonds forestier national	392 732 703,21	479 210 521,55	»	589 739 532,86	0,25	1,04
902-13-Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	40 684 036,83	600,00	»	5 271 628,87	1,00	1,17
902-16-Fonds national du livre	120 555 386,12	112 732 278,63	»	10 373 344,06	666 703,12	3 934 425,00
902-22-Fonds pour l'aménagement de l'Île-de-France	1 921 330 055,39	2 183 777 186,92	»	2 787 609 741,42	26 757 138,15	2,76
902-30-Fonds pour le financement de l'accession à la propriété	3 170 034 329,11	6 575 245 654,44	»	6 952 518 671,32	»	7 273 014,89

Texte du projet de loi

Article 11

solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et profits divers de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1999 à la somme de 23 164 331 089,32 F, conformément au tableau ci-après :

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 11

Sans modification.

Proposition de loi

Article 11

Sans modification.

<i>(En francs)</i>		
Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	4 896 681 333,90	
Pertes de change		
- pertes de change sur engagements	109 265,80	
Dotations aux amortissements - Charges financières		
- dotations aux amortissements des primes d'émission des obligations		
- dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations	17 960 505,40	
- dotations aux amortissements des décotes	276 552 044,50	
Quote-part des primes sur emprunts et BTAN		576 878 450,61
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements		
- pertes sur emprunts à long terme	174 146 141,00	
- profits divers sur emprunts à long terme		
- pertes sur BTAN	66 479 462,79	
- profits divers sur BTAN		5 797 598,41
- pertes diverses	6 350,71	
- profits divers		19 351 301,19

Une somme de 23 164 331 089,32 F correspondant à la situation antérieure des primes et décotes est portée en déduction des découverts du Trésor.

Texte du projet de loi

Article 12

définitivement apurée par transport en augmentation des
s du Trésor une perte de 3 701,13 F correspondant à la
leur en francs de shillings somaliens non convertibles
ins les caisses de l'État.

Article 13

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de
,40 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des
l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 6
1995, 22 janvier 1997, 16 septembre 1998 et 22 septembre
titre du ministère de l'aménagement du territoire et de
ement.

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 895
dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de
ée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 9 avril 1998
vriier 1999, au titre du ministère de la défense.

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de
,52 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des
l'État, jugées par la Cour des comptes dans ses arrêts du
997, du 16 décembre 1998 et du 25 juin 1999, au titre du
de l'équipement, des transports et du logement.

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de
1,08 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des
l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du
.990, du 12 mars 1992, du 17 novembre 1994 et du 26 mai
tre du ministère de l'équipement, transports et logement.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture**

Article 12

Sans modification.

Article 13

Sans modification.

**Propositio
Commi**

Article

Sans modi

Article

Alinéa sans n

Alinéa sans n

Alinéa sans n

Alinéa sans n

Texte du projet de loi

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 1 422 422 422 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des services de l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 15 novembre 1997 et du 19 novembre 1998 au titre du ministère de l'Économie et de la décentralisation.

Article 14

Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 8, 9, 10, 11 (I et II) et 12 sont transportées en augmentation des crédits du Trésor :

Montant des dépenses sur les recettes du budget général de 1999	215 242 256 079,78 F
Le compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	137 450 139,85 F
Les dépenses aux pays les moins avancés	2 343 076 389,16 F
Les opérations du Fonds de développement économique et social.....	52 847 549,00 F
Les dépenses sur emprunts et engagements	4 829 907 753,89 F
Les remboursements de primes et décotes.....	23 164 331 089,32 F
Les dépenses sur devises inconvertibles	3 701,13 F

Augmentation des découverts du Trésor 245 769 872 702,13 F

La somme visée à l'article 10 est transportée en atténuation des découverts du Trésor :

Les comptes spéciaux clos au 31 décembre 1999	10 345 512 918,53 F
---	---------------------

Atténuation des découverts du Trésor..... 10 345 512 918,53 F

Transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II) 235 424 359

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 14

Sans modification.

Proposition de loi

V.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 1 422 422 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des services de l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 15 novembre 1997 et du 19 novembre 1998 au titre du ministère de l'Économie et de la décentralisation.

Article 14

Sans modification.

**RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS
POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT
SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET
DE 1999**

QUESTION 1

L'évolution des dépenses en capital des services militaires constatée en 1999 par la Cour des comptes lui apparaît-elle conforme aux engagements de la loi de programmation militaire ?

Réponse

1. La loi de programmation militaire du 2 juillet 1996 prévoyait le maintien en francs constants des crédits destinés aux dépenses en capital pour la période 1997-2002. Ce montant avait été fixé à 86 milliards de francs 96

Depuis lors, l'évolution suivante peut être observée :

(milliards de francs courants)

Titres V et VI	1997	1998	1999
Crédits initiaux	88,7	81,0	86
Crédits disponibles ⁽¹⁾	82,7	74,4	75,6
Dépenses nettes effectives	75,9	68,9	69

(1) Les crédits disponibles s'entendent après prise en compte des mouvements de l'année (lois de finances rectificatives, annulations, fonds de concours, virements, transferts), notamment les transferts, particulièrement importants à la Défense, s'agissant des crédits du CEA (plus de 7 MdF) et du budget civil de la recherche .

Dès 1998 il apparaissait que les objectifs de la loi de programmation ne seraient pas atteints. Les crédits d'équipements subissaient une baisse qualifiée "d'encoche" et présentée à l'époque comme une contribution à la maîtrise des déficits publics.

Les crédits inscrits dans la loi de finances pour 1999 ont progressé sensiblement (+ 6,2 %), mais sans toutefois atteindre le montant en francs constants de l'annuité prévue de la programmation.

Il est vrai que moins de deux ans après le vote de la loi du 2 juillet 1996 les objectifs de la programmation 1997 - 2002 avaient été modifiés à la suite de la revue des programmes menée par le ministre de la Défense et des décisions arrêtées par le conseil de défense du 23 mars 1998 (cf. : annexe 1).

Dans le cadre de cette révision, les crédits d'équipement doivent être stabilisés à hauteur de 85 milliards de francs 98.

Cet engagement a été respecté au vu des dotations inscrites dans la loi de finances initiale pour 1999 : la loi de finances initiale est conforme à la nouvelle programmation.

En revanche, l'engagement pris en 1998 n'a pas été respecté en loi de finances initiale pour l'année 2000, puisque les dotations initiales en crédits de paiement s'élèvent seulement à 82,9 milliards de francs. A noter, toutefois, que pour la première fois depuis 1992, la dotation en autorisations de programmes, qui atteint 87,5 milliards, est supérieure à celle des crédits de paiements.

2. Si la possibilité d'atteindre en termes de contenu physique les objectifs de programmations dépend des dotations budgétaires, elle dépend plus encore des dépenses nettes effectivement ordonnancées ou mandatées par les services.

Pour l'année 1999, ces dépenses (69 MdF) sont inférieures au montant des crédits disponibles (75,6 MdF). Après s'être établies à près de 76 MdF en 1997 et 69 MdF en 1998, il apparaît au vu de l'évolution constatée ces dernières années que le volume des dépenses annuelles que les services sont en mesure de réaliser s'établit à 70 MdF environ

La Cour a déjà longuement développé les raisons conjoncturelles de ce ralentissement des paiements (plan de refroidissement des années antérieures, notamment 1995, renégociation des marchés, modernisation financière).

Il en est résulté en 1999 un montant élevé (6,6 MdF) de reports de crédit sur 2000, du même ordre de grandeur que ceux de 1997 et 1998, qui

vont abonder les crédits ouverts par la loi de finances pour 2000. L'observation faite précédemment concernant la réduction des crédits de paiement dans la loi de finances 2000, doit donc être relativisée.

3. Isoler l'année 1999 dans la programmation 1997-2002 pourrait conduire à des conclusions erronées. Il faudra en effet attendre la fin de la période pour connaître les conditions de réalisation physique dans lesquelles les différents programmes auront été mis en oeuvre.

Dès à présent, la remontée du volume des autorisations de programme engagées (85,7 MdF en 1999, après les 80 milliards de 1997 et 1997) devrait entraîner à terme des paiements plus importants, alors que les réformes de structure engagées au Ministère de la Défense auront amélioré le fonctionnement des services et le rythme de consommation des crédits.

ANNEXE 1

PRINCIPALES DÉCISIONS DE LA REVUE DES PROGRAMMES

Programmes inchangés	Programmes aménagés	Programmes arrêtés ou dont la France se retire
<ul style="list-style-type: none">- Satellite Hélios II- ASMP A- Char Leclerc- Hélicoptère Tigre- Hélicoptère NH 90- Véhicule blindé de combat d'infanterie- Système de commandement et de conduite des opérations aériennes- Sous-marin nucléaire d'attaque futur- Système de protection sol-air SAMP/T- Frégate Horizon- Missile MICA- Missile de croisière Scalp-EG- Missile de croisière Scalp-EG- Missile de croisière Apache-AP	<ul style="list-style-type: none">- Prolongation du satellite Syracuse II et aménagement du calendrier du satellite Syracuse III- Décalage de six mois du SNLE-NG n°3- Construction du SNLE-NG n°4 au standard M51 et accélération du programme M 51- Retrait anticipé du système ASTARTE- Diminution des études nucléaires de 20 %- Retrait anticipé du porte-avions Foch- Avion de guet Hawkeye- Définition d'un coût-objectif pour le Nouveau transport de chalands de débarquement (NTCD)- Décalage dans la livraison des Rafale- Diminution de la cible des missiles Mistral- Modification du nombre d'engins porte-blindés- Diminution des études amont- Réduction des financements dévolus aux programmes d'entretien des matériels et aux infrastructures	<ul style="list-style-type: none">- Abandon du satellite radar Horus- Pause dans la réalisation du Système de surveillance de l'espace (SSE)- Retrait à l'issue du développement du missile antichar AC3G-LP- Renoncement définitif à la mine antichar MACPED- Abandon du missile de croisière Apache-IZ (interdiction de zone)- Abandon du missile porte-torpille MILAS- Abandon du développement de la future torpille lourde

QUESTION 2

Quels sont, selon la Cour des comptes, les facteurs explicatifs de l'évolution du solde du compte d'avance aux collectivités locales au cours des trois derniers exercices ?

Réponse

I. FONCTIONNEMENT DU COMPTE SPÉCIAL DU TRÉSOR N° 903-54 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES »

Le compte spécial du Trésor n° 903-54 « *avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes* » retrace les avances (qui sont en fait des acomptes) consenties par l'État sur le montant des impôts directs revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes.

En dépenses, figure le montant des émissions d'impôts locaux et en recettes les encaissements effectifs complétés par des recettes d'ordre représentatives de frais de dégrèvements et non-valeur pris en charge par l'État sur le chapitre 15-01 des charges communes; les admissions en non-valeur et les dégrèvements sont enregistrés dans les comptes du comptable en classe 4 puis ensuite inscrits au compte n° 903-54.

Le compte fonctionne en déficit en raison de deux effets :

- un « *effet de profil* » en cours d'année, dû au décalage entre le versement des avances mensuelles et le recouvrement effectif de l'impôt, qui se réalise encore essentiellement en fin d'année ;

- un « *effet de solde* » en fin d'année, dû au non-recouvrement d'une fraction des montants émis au cours de l'exercice. L'accumulation des soldes en fin d'année se traduit par l'augmentation du « *culot* » du compte. Ce solde qui s'élevait, à la fin 1999, à 106 410 millions de francs, correspond aux restes à recouvrer sur impôts locaux. Sur ce total, 56,5 % correspondent aux émissions de l'année 1999, 7,2 % au titre des émissions de 1998 et 36,3 % aux exercices antérieurs à 1998.

II. ÉVOLUTION DU SOLDE DU COMPTE SPÉCIAL DU TRÉSOR N° 903-54

Le compte n° 903-54 a connu une évolution notable puisqu'il est passé d'un solde annuel qui était systématiquement négatif à un solde positif à compter de l'année 1996 comme l'indique le tableau n° 1 :

Tableau 1: avances et recettes du compte n° 903-54

(en millions de F et %)

	AVANCES	Variation des avances	RECETTES	Variation des recettes	SOLDE	Variation du solde	Solde cumulé (« Culot »)	Variation du « culot »
1990	208 703		203 061		-5 642		-60 618	
1991	228 790	9,6%	221 376	9,0%	-7 414	31,4%	-68 032	12,2%
1992	243 167	6,3%	233 216	5,3%	-9 951	34,2%	-77 983	14,6%
1993	266 367	9,5%	256 602	10,0%	-9 765	-1,9%	-87 748	12,5%
1994	288 287	8,2%	278 058	8,4%	-10 229	4,8%	-97 977	11,7%
1995	303 498	5,3%	288 190	3,6%	-15 308	49,7%	-113 285	15,6%
1996	324 951	7,1%	326 888	13,4%	1 937	-112,7%	-111 348	-1,7%
1997	340 566	4,8%	340 718	4,2%	152	-92,2%	-111 196	-0,1%
1998	354 716	9,2%	355 271	8,7%	555	265,1%	-110 641	-0,5%
1999	359 306	5,5%	363 537	6,7%	4 231	662,3%	-106 410	-3,8%

L'étude menée par la Cour auprès de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts permet d'avancer deux raisons principales pour expliquer cette évolution :

- la progression continue des taux de recouvrement.
- le changement de méthode de détermination des recettes d'impôt sur rôles intervenu à compter de 1995 (pour l'exercice courant),

A. LE RECOUVREMENT

L'évolution du taux de recouvrement par exercice sur impôts locaux depuis 1996 a été la suivante :

Tableau 2: évolution du taux de recouvrement sur impôts locaux

(en %)

	Exercice courant	Exercice précédent	Exercices antérieurs
1995	80,46 ⁽²⁾	68,75 ⁽¹⁾	21,24 ⁽¹⁾
1996	82,01 ⁽²⁾	80,20 ⁽²⁾	23,79 ⁽¹⁾
1997	82,68 ⁽²⁾	81,08 ⁽²⁾	22,16 ⁽²⁾
1998	83,28 ⁽³⁾	81,58 ⁽²⁾	22,49 ⁽²⁾
1999	83,26 ⁽³⁾	87,12 ⁽³⁾	24,79 ⁽²⁾

(1) Répartition forfaitaire

(2) Répartition à partir du fichier de ventilation (FVENT)

(3) Ventilation comptable

Le taux de recouvrement sur l'exercice courant est obtenu en effectuant le rapport des recettes d'impôts locaux issues de la répartition (exercice courant) des impôts directs par le montant des prises en charge d'impôts locaux nets (émissions hors frais d'assiette et de recouvrement, hors frais de dégrèvement et d'admission en non-valeur).

Sur l'exercice précédent, le taux de recouvrement est calculé à partir des recettes d'impôts locaux au titre de l'exercice précédent par rapport aux restes à recouvrer d'impôts locaux (émissions de N-1) au 1^{er} janvier de l'année considérée.

Pour les exercices antérieurs, le taux est calculé comme pour celui de l'exercice précédent.

Le solde de 106 410 millions de francs (indiqué au tableau n° 1) correspond aux restes à recouvrer sur impôts locaux qui se décomposent de la façon suivante:

Tableau 3: évolution de la structure du solde cumulé du compte

(en millions de F)

	1995	1996	1997	1998	1999
Exercice courant	59 305	58 474	58 978	59 300	60 161
Exercice précédent	15 250	14 153	11 044	10 863	7 636 ⁽¹⁾
Exercices antérieurs	38 729	38 722	41 174	40 477	38 613 ⁽¹⁾
Total (culot)	-113 284	-111 348	-111 196	-110 641	-106 410

(1) résultats déterminés directement par la CGE

- Après avoir marqué le pas en 1997 et 1998, le taux d'apurement sur les exercices antérieurs a sensiblement progressé en 1999 conduisant à une diminution des restes à recouvrer.

- L'exercice précédent voit également ses restes diminuer régulièrement sous l'effet de l'amélioration des taux de recouvrement du fait de l'accélération de l'ordonnancement des dégrèvements de taxe professionnelle.

- Les restes à recouvrer de l'exercice courant sont assez stables malgré l'augmentation régulière des émissions. C'est la conséquence de l'amélioration des méthodes de recouvrement notamment par l'accélération de l'envoi des lettres de rappel et l'extension de la mensualisation pour les impôts locaux. L'évolution du taux de mensualisation est le suivant :

Tableau 4: taux de mensualisation

	1996	1997	1998	1999	Var.97/96	Var.98/97	Var.99/98
Taxe d'habitation	21,3%	23,2%	24,4%	25,0%	8,6%	5,5%	2,5%
Taxes foncières	12,7%	14,8%	16,3%	17,4%	16,2%	10,5%	6,6%
Taxe professionnelle		1,7%	2,2%	2,4%		25,4%	11,5%

B. LA MÉTHODE DE DÉTERMINATION DES RECETTES

Les recouvrements opérés sur les rôles d'impôts locaux pris en charge dans l'année et sur les restes à recouvrer au titre des exercices précédent et antérieurs sont inscrits au crédit du compte d'avances. Cependant le montant des recouvrements par type d'impôt était évalué forfaitairement jusqu'en 1995 date à laquelle les méthodes ont changé. De 1995 à 1997 les calculs ont été réalisés en utilisant des méthodes statistiques de répartition et à partir de 1998 les chiffres reflètent les données comptables.

Avant 1995, ces recettes étaient évaluées selon la méthode de la répartition forfaitaire : les recettes globales de la loi de finances étaient exactes mais la ventilation entre les différents impôts était estimée. La mise en œuvre de la nouvelle répartition a été réellement effective en 1995, pour l'exercice courant, sur la base des informations issues des fichiers informatiques du recouvrement. La nouvelle méthode de répartition a révélé que la répartition forfaitaire conduisait à majorer les recettes d'impôts locaux de l'exercice courant. Au titre de 1995, cette majoration est évaluée à environ 5 milliards de francs ; la ventilation réelle a conduit en conséquence à majorer d'un montant identique les recettes d'impôt sur le revenu et d'autres impôts d'État, le changement de méthode de répartition n'ayant aucune incidence sur le solde budgétaire.

Ainsi, pour l'année 1995, une dégradation du solde du compte d'avances aux collectivités locales a été enregistrée, à hauteur d'environ 5 milliards de francs.

1996: la ventilation réelle des recettes a concerné à la fois l'exercice courant et l'exercice précédent. L'extension de cette méthode a eu un impact positif sur le solde du compte d'avances d'environ 4,5 milliards de francs.

En effet, si sur l'exercice courant, la nouvelle méthode de répartition contribue à attribuer moins de recettes sur impôts locaux que la répartition forfaitaire, sur l'exercice précédent, au contraire, la ventilation des recettes à partir des recouvrements réellement effectués favorise les impôts locaux. Les recettes d'impôts locaux de l'exercice précédent, déterminées à partir de la ventilation réelle, sont supérieures à celles déterminées suivant la méthode forfaitaire. Dans cette dernière méthode, les recettes d'impôts locaux étaient calculées en deux étapes :

- calcul des recettes d'impôts locaux à 2 ans en appliquant un taux de recouvrement sur impôts locaux, peu différencié de celui des autres impôts de l'exercice, aux prises en charge ;
- calcul des recettes de l'exercice précédent par différence entre les recettes obtenues lors de la première étape et celles attribuées la première année.

La nouvelle méthode de répartition a révélé que les taux de recouvrement à 2 ans réalisés sur les impôts locaux sont supérieurs à ceux qui étaient appliqués en méthode forfaitaire, en raison notamment de l'importance des dégrèvements relatifs au plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.

Il convient de souligner que les recettes du début de l'année 1996 ont été majorées en raison du décalage calendaire lié aux grèves de décembre 1995, accentuant les phénomènes liés à la nouvelle méthode de comptabilisation des impôts.

La conjonction des deux causes provoque une forte progression des recettes par rapport à l'année précédente (+ 13,4 %) qui dépassent les émissions de l'année et inversent le signe du solde annuel ¹

En 1997 les problèmes liés au « choc » intervenu sur l'exercice précédent en 1996 sont stabilisés et la progression des recettes du compte reprend un cours plus normal. Les recettes progressent moins rapidement que les émissions mais le solde annuel reste positif.

¹ Voir tableau n° 1.

Les taux de recouvrement progressent sur les exercices courant et précédent mais ils baissent sur les exercices antérieurs comme pour l'ensemble des impôts sur rôles.

En 1998 une nouvelle progression des taux de recouvrement est constatée pour les exercices courant et précédent. La répartition comptable des impôts sur rôles est réalisée pour la première fois en ce qui concerne l'exercice courant; elle confirme la ventilation opérée depuis 1995 sur la base des données issues des applications informatiques du recouvrement (fichier de ventilation "FVENT"). Par ailleurs, le taux d'apurement sur les exercices antérieurs s'améliore.

En 1999 le taux de recouvrement sur l'exercice courant s'infléchit légèrement par rapport à celui de l'année précédente. Le phénomène marquant est la progression du taux de recouvrement sur l'exercice précédent en raison de l'accélération de l'ordonnancement des dégrèvements de taxe professionnelle. La mise en place, pour l'exercice précédent, de la comptabilisation par impôt a eu pour effet de corriger de nouveau à la hausse les attributions effectuées sur la base des informations issues des applications informatiques, mais dans des proportions largement inférieures à ce qui était intervenu en 1996.

III. LES ÉMISSIONS

En 1999, par rapport aux deux années précédentes, la progression des produits des quatre taxes locales se ralentit. Cette situation résulte d'une part de la croissance moins prononcée des impositions émises en 1999 qui s'élève à 3,4 % en taxe d'habitation et en taxes foncières (contre respectivement 3,9 % et 6,2 % en 1998) et d'autre part, de la réforme de la taxe professionnelle qui consiste à supprimer progressivement la part salariale dans l'assiette de la taxe. Les produits de la taxe professionnelle ont en effet diminué d'environ 3 % alors qu'en 1998 ils progressaient de 8,4 %. Pour l'ensemble des taxes, les taux d'imposition augmentent moins vite que l'année précédente.

IV. REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS

L'évolution des remboursements et dégrèvements d'impôts peut être appréciée selon deux points de vue qui utilisent des méthodes différentes:

- celui de la date d'émission de l'impôt à laquelle se réfère la direction générale des impôts (*tableau 5*),

- ou celui du moment où la dépense est constatée par le comptable du Trésor (*tableau 6*).

L'évolution des remboursements et dégrèvements d'impôt depuis 1996 est récapitulée dans le tableau suivant:

Tableau 5

(en millions de F)

	1996	1997	1998	1999
Taxe professionnelle				
. Allègement transitoire	40	25	12	9
. Plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	33 390	36 993	38 337	38 620
. Autres dégrèvements	9 572	9 762	10 247	9 475
Total	43 002	46 780	48 596	48 104
Taxe d'habitation				
. Personnes de condition modeste	956	1 127	1 263	1 421
. Dégrèvements partiels y compris le plafonnement en fonction du revenu	6 040	6 119	7 267	7 256
. Autres dégrèvements	2 966	3 079	3 272	2 929
Total	9 962	10 325	11 802	11 606
Taxes foncières				
. Personnes de condition modeste	152	133	148	150
. Pertes de récolte	193	308	112	52
. Dégrèvement partiel des prés	0	0	0	0
. Autres dégrèvements	2 176	2 512	2 305	2 465
Total	2 521	2 953	2 565	2 667
Total général	55 485	60 058	62 963	62 377

Source : DGI

Le ralentissement des dégrèvements enregistré entre 1998 et 1999 s'explique par :

- le fléchissement de l'augmentation des dégrèvements de taxe professionnelle, qui représentent plus des deux tiers de l'ensemble des dégrèvements prononcés pendant l'année 1999, soit une diminution de 1 % en 1999 contre des augmentations respectives de 3,9 % en 1998 et 8,8 % en 1997. Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée qui constitue le principal

poste des dégrèvements de taxe professionnelle progresse seulement de 1 % en 1999 contre 3,5 % en 1998 et 10,8 % en 1997;

- une très légère augmentation des dégrèvements de taxes foncières d'environ 4 % (contre une diminution de 13,2 % en 1998 et une augmentation de + 17,1 % en 1997). La diminution de 1998 s'explique par le fait que les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties des locaux professionnels situés dans les zones franches urbaines ont été pris en charge comme des compensations, alors qu'en 1997, à titre exceptionnel, elles avaient été traitées comme des dégrèvements.

- une diminution des dégrèvements de taxe d'habitation en 1999 après une augmentation forte en 1998, passant de 3,6 % en 1997 à 14,3 % en 1998.

Les évolutions enregistrées par les comptes du Trésor sont résumées dans le tableau ci-après:

Tableau 6

(en millions de F et %)

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Montant	% 95/94	Montant	% 96/95	Montant	% 97/96	Montant	% 98/97	Montant	% 99/98
10.16 TP	39 971	15,3	41 073	2,8	44 389	8,1	45 433	2,4	46 045	1,4
10.17 TH	8 377	1,2	9 592	14,5	9 721	1,3	11 177	14,9	11 022	-1,4
10.18 TF	2 107	15,1	2 233	5,9	2 324	4,1	2 278	-2,0	2 095	-8,0
Total	50 455	12,7	52 898	4,8	56 434	6,7	58 888	4,4	59 162	0,5
Part des dégrèvements dans les recettes	17,51		16,18		16,56		16,58		16,27	

Source: DGCP

Globalement, la part des dégrèvements et remboursements dans les recettes portées au solde du compte d'avances varie sans qu'une véritable tendance à la hausse ou à la baisse puisse se dégager sur les deux dernières années. Il faut rappeler que, pour l'essentiel, les dégrèvements de taxe d'habitation et de taxes foncières sont comptabilisés au cours de l'année d'émission alors que ceux de la taxe professionnelle le sont au cours de l'année suivante.

* *

L'ensemble de ces éléments permet d'éclairer la rupture qui s'est opérée en 1996. L'évolution du solde du compte n° 903-24 est marquée en grande partie par la méthode de répartition forfaitaire qui sous-estimait les recettes d'impôts locaux, particulièrement pour l'exercice précédent et surestimait, pour des montants équivalents les recettes d'impôts d'État. Il convient d'indiquer que le solde budgétaire n'était pas affecté.

Désormais, le solde cumulé du compte diminue assez régulièrement mais il ne saurait être entièrement résorbé à moyen terme. Ce phénomène reste notamment subordonné à une croissance des recettes plus rapide que celle des émissions, découlant soit d'une amélioration continue des taux de recouvrement sur impôts locaux et des recettes d'ordre soit d'une diminution significative et régulière des émissions. Dans cette hypothèse, les recouvrements intervenant au cours des années ultérieures peuvent également conduire à un solde annuel excédentaire.

Enfin on peut estimer qu'en 2000, le recul de la date limite de paiement de la taxe d'habitation du 15 novembre au 15 décembre aura un effet mécanique de dégradation des recouvrements constatés sur l'exercice courant et donc du solde du compte.

QUESTION 3

La Cour pourrait-elle fournir une définition des prélèvements sur recettes ayant un caractère de subventions, ainsi que des prélèvements sur recettes ayant pour objet la compensation aux collectivités locales d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts ?

Est-il possible de répartir les prélèvements sur recettes existant en 2000 entre ces deux catégories ?

Quelle appréciation porte la Cour sur la sincérité budgétaire du jaune « effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » ?

Réponse

I) La Cour pourrait-elle fournir une définition des prélèvements sur recettes ayant un caractère de subventions, ainsi que des prélèvements sur recettes ayant pour objet la compensation aux collectivités locales d'exonérations, de réductions ou de plafonnements d'impôts ?

La question du classement des prélèvements sur recettes entre compensations et subventions a été ravivée en 1999 à l'occasion de l'institution d'une nouvelle compensation de la part salariale de la taxe professionnelle.

La présente note rappelle les aspects juridiques de la question, avant de retracer l'historique de la notion de prélèvements, et de détailler les compensations, subventions et affectations.

1 – Aspects juridiques.

1.1 - Une notion complexe.

Les prélèvements sur recettes s'analysent comme une « *rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ou de l'Union européenne en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat* ».

Cette définition est extraite d'un ensemble de deux décisions du Conseil constitutionnel. La première (n° 82-154 DC) considérait que *« le mécanisme n'introduit dans la présentation budgétaire aucune contraction contraire à l'article 18 de l'ordonnance organique, ... ne conduit pas à dissimuler une recette non plus qu'à occulter une charge, ... n'est pas constitutif d'une affectation de recettes au sens de l'ordonnance du 2 janvier 1959, puisqu'il ne comporte pas l'établissement d'une corrélation entre une recette de l'Etat et une dépense incombant à celui-ci, ... qu'il satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire, dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances et assortis de justifications appropriées ... »*.

La seconde décision (n° 98-405 DC), intervenue le 29 décembre 1998, précise que *« si, en principe, les concours apportés par l'Etat aux collectivités locales en compensation d'exonérations ou de plafonnement d'impôts locaux constituent bien des dépenses de l'Etat, et devraient figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de tels concours peuvent néanmoins, sans méconnaître les principes d'universalité et de sincérité budgétaires, donner lieu à un mécanisme de prélèvement sur recettes, dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées »*.

Dans ses attendus, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la régularité juridique du dispositif du prélèvement sur recettes au regard des grands principes et de la loi organique.

Il convient de noter que la notion de prélèvement recouvre, depuis sa création, des modalités de financement assez hétérogènes, qui concernent soit des dotations censées compenser des charges couvertes jusqu'alors par une fiscalité locale, soit des subventions pures et simples.

Les prélèvements à caractère compensatoire peuvent donc être définis comme la contrepartie, adossée à une recette d'ordre fiscal, de diminutions de ressources fiscales, imposées aux collectivités territoriales par diverses mesures législatives à vocations économique ou sociale, ou comme la contrepartie de charges fiscales supplémentaires imposées aux collectivités.

En revanche, les subventions peuvent être définies, non comme des contreparties associées à des ressources fiscales, mais comme des aides dont la base évolue sans aucun lien avec le produit d'un impôt ou d'accises.

1.2 – Une notion évolutive.

Les questions relatives à la notion de prélèvements sur recettes peuvent être étudiées avec l'aide de deux exemples :

- la réforme de la taxe sur les salaires par la loi du 29 novembre 1968, à l'occasion de laquelle la notion de prélèvement sur recettes a été créée ;

- les évolutions du statut de la dotation globale de fonctionnement (DGF) depuis vingt ans.

A – La compensation (ou le versement représentatif).

La taxe sur les salaires, n'ayant pas d'équivalent dans la fiscalité de la plupart des autres Etats et n'étant pas déductible à l'exportation, les entreprises françaises s'en trouvaient défavorisées. Aussi une loi supprima-t-elle, dans la plupart des cas, la taxe sur les salaires à compter du 1^o décembre 1968. Pour compenser la perte en résultant pour les collectivités locales, la dite loi a prévu que celles-ci recevraient, à compter du 1^o janvier 1969, un versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) leur garantissant chaque année des recettes égales à celles qu'elles auraient perçues sous le régime antérieur.

Pour éviter de donner le sentiment de vouloir affaiblir l'autonomie et l'indépendance des collectivités territoriales et de vouloir régler leurs ressources « par la simple description d'une ligne supplémentaire », deux solutions pouvaient être envisagées :

1 – affecter aux collectivités locales, en remplacement de la taxe supprimée, une autre taxe d'un rendement et d'une « élasticité » comparables, par exemple une fraction de la TVA ;

2 – trouver une formule qui garantisse des ressources équivalentes et qui ne puisse apparaître, à aucun égard, comme une subvention.

C'est la seconde solution qui a été retenue : déterminer le montant de la compensation de la suppression de la taxe sur les salaires sur la base des déclarations de salaires que les employeurs durent continuer de souscrire. Il s'agissait bien, par conséquent, d'un versement représentatif.

Si les règles classiques du droit budgétaire avaient été appliquées, la charge supportée par l'Etat aurait dû être portée en dépense au budget général, sur un chapitre nouveau doté de crédits évaluatifs. Mais une telle procédure aurait fait apparaître les sommes comme des subventions. Telle est la véritable

raison pour laquelle la solution normale de l'ouverture de crédits n'a pas été retenue et a été conçue la formule nouvelle, non prévue par la loi organique, du prélèvement opéré sur l'ensemble des recettes du budget général.

B - De la compensation à la subvention.

Le caractère initial de compensation d'un prélèvement peut prendre celui d'une affectation puis d'une subvention, sous l'effet notamment des difficultés croissantes de son calcul. Les évolutions du statut de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui remplaça en 1979 le VRTS, en fournissent un exemple.

- Le calcul des sommes versées aux collectivités locales au titre du VRTS était rendu de plus en plus complexe par la difficulté d'en déterminer les bases. La Cour avait critiqué cette situation dans la partie de son rapport publié en 1979 intitulée « Complexité et anomalies dans l'assiette et la répartition du VRTS ». Le VRTS ainsi que deux autres prélèvements ont été remplacés par la DGF.

- La moindre progression de la croissance économique, ainsi que la stabilisation de la proportion des salariés dans la population active, faisaient attendre un ralentissement de l'évolution des ressources des collectivités territoriales. L'institution de la DGF visait aussi à le prévenir.

- Il fut envisagé de déterminer le montant de la DGF en appliquant au montant initial de l'exercice précédent le taux de progression du produit net de la TVA à législation constante. En définitive, il a été créé un lien visible pour tous entre le prélèvement et la TVA : un pourcentage fixe (16,45 %) de son produit net prévisionnel (ajusté en fin de gestion en fonction de son rendement réel). Le texte final traduit donc une véritable affectation de recettes.

- Ce mécanisme conduisit, cependant, à retenir une référence de plus en plus fictive au fur et à mesure des baisses de taux et donna une garantie importante de recettes aux collectivités territoriales qui n'aient pas à subir les conséquences d'éventuels allègements de la fiscalité indirecte, dont le poids pouvait devenir très lourd pour le budget général. Aussi, dix ans plus tard, la loi de finances initiale pour 1990 modifia-t-elle à nouveau de façon profonde les modalités d'indexation de la DGF.

- Un nouveau système d'indexation fut voté, assis sur l'évolution du prix à la consommation des ménages et sur celle du produit intérieur brut. Ce changement modifia la nature du prélèvement correspondant, lequel ne

s'apparenta plus à une affectation de recettes fiscales. Il traduisait désormais l'octroi **d'une subvention indexée.**

Cet exemple montre comment en 1969, un prélèvement à caractère compensatoire (VRTS) peut prendre, en 1980, la forme d'une véritable affectation de recettes (de 16,45 % de la TVA) puis, en 1990, d'une subvention indexée (sur les prix et le PIB) dissociée de toute fiscalité.

2 – Historique des différentes catégories de prélèvements.

Les masses concernées par les prélèvements sur recettes ont été très fortement accrues depuis trente ans. Lors de leur institution en 1969, les prélèvements représentaient un peu moins de 8 milliards de francs alors qu'ils ont été de près de 177 milliards en 1999. par ailleurs, si la part des prélèvements à caractère de subvention était restée quasi nulle jusqu'en 1990, elle est désormais supérieure à 70 %.

2.1 – Les compensations.

Historiquement, les prélèvements compensatoires ont été institués :

- en 1969, pour remplacer la taxe sur les salaires (VRTS : versement représentatif de la part locale) ; en 1970 et 1971, pour compenser deux taxes sur les spectacles ;

- en 1978, au profit du fonds d'équipement des collectivités locales, abondé jusqu'en 1983 par les sommes recouvrées au titre du dépassement du « plafond légal de densité », et remplacé depuis par le FCTVA, fonds de compensation pour la TVA ;

- en 1986, au profit de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, instituée en 1983 et adjointe alors au montant de la DGF, mais ensuite dissociée ;

- en 1992, pour intégrer des dégrèvements totaux de foncier bâti et non bâti et de taxe d'habitation, puis diverses exonérations liées à l'aménagement du territoire, à la relance pour la ville, à la Corse, aux fonds de commerce, aux spectacles sportifs, etc.

- de 1995 à 1997, en contrepartie d'une réduction de 35 % des droits de mutation.

Les prélèvements compensatoires ont été développés par ailleurs pour compenser l'effet sur les finances locales de plusieurs modifications de la taxe professionnelle. En effet,

- en janvier 1980, un plafonnement des taux communaux a été institué et la compensation, par la technique du prélèvement sur recettes, a été appliquée en 1983 ;

- en 1982, une réduction de la part des salaires dans le calcul de la taxe professionnelle a été instaurée et la compensation correspondante évolue en fonction des recettes fiscales nettes de l'Etat ;

- en 1985, un abattement général de 10 % a été appliqué aux bases nettes d'imposition de chaque établissement, mais par voie de dégrèvement d'office, donc par dépense en atténuation de recettes et non par prélèvement ; la loi 86-1317 du 30 décembre 1986 a élevé cet allègement à 16 % par réduction des bases, cette fois compensée par une « dotation de compensation de la taxe professionnelle » (DCTP), alimentée par un prélèvement nouveau ; depuis 1995, les communes peuvent moduler la compensation en fonction de l'évolution de son produit depuis 1987 ;

- en 2000, la réduction pour embauche et investissement, REI, prévue par l'article 1469 A bis du CGI, sera supprimée et seule subsistera la réduction relative aux créations d'établissement (article 1478-II); le prélèvement au profit de la DCTP, dotation de compensation de la taxe professionnelle, sera donc diminué d'autant.

Sept ans de prélèvements à caractère compensatoire : 1993 – 1999

(en milliards de francs et en pourcentage)

Compensations relatives à	1993	1994	1995	1996	1997	1998
la fiscalité locale	8, 6	8, 4	10, 4	13, 0	15, 072	12, 099
évolution en %	4, 7	- 4, 6	23, 2	25, 1	16, 3	- 19, 7
la taxe professionnelle	22, 9	18, 3	18, 8	17, 5	17, 933	16, 719
évolution en %	- 2, 7	- 20, 1	3, 1	- 7, 4	2, 8	- 6, 8
la TVA	22, 4	23, 2	21, 8	21, 8	20, 244	19, 648
évolution en %	10, 8	3, 3	- 6, 1	0, 2	- 7, 3	- 2, 9
au logement des instituteurs	3, 2	3, 1	3, 0	3, 0	2, 862	2, 712
évolution en %	- 3, 2	- 2, 4	- 3, 3	- 1, 4	- 4, 0	- 5, 2
Total	57,1	53, 0	54, 0	55, 2	56, 111	51, 178
Taux d'évolution en %	7, 9	- 7, 6	1, 9	2, 3	1, 6	- 8, 8

Source : Cour des comptes, rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1998 et 1999

La dernière ligne de ce tableau fait ressortir que les compensations représentent un pourcentage toujours moindre du total des prélèvements opérés au profit des collectivités territoriales : près de 37 % en 1993 et de 27 % en 1999.

2.2 – Les subventions

En contrepartie, les subventions représentent un pourcentage toujours croissant des prélèvements opérés au profit des collectivités territoriales : près de 63 % en 1993 et de 72 % en 1999, comme l'indique la quatrième ligne (« % subventions) du tableau ci-après.

Sept ans de prélèvements à caractère de subventions 1993 – 1999

(en milliards de francs et en pourcentage)

en milliards de francs	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	97, 9	99, 0	101, 5	105, 7	107, 027	109, 744
Taux d'évolution en %		1, 9	1, 8	4, 1	1, 3	2, 54
dont DGF	96, 2	98, 1	99, 8	103, 5	104, 882	106, 333
évolution en %	4, 3	2, 0	1, 7	3, 7	1, 3	1, 38
et FNP.TP	1, 4	1, 3	1, 4	1, 8	1, 788	3, 046
évolution en %	37, 4	- 7, 0	6, 9	29, 8	- 0, 5	70, 36
en millions de francs	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dotation "élu local"	250	250	250	259	262	266
évolution en %	-	-	-	3, 6	1, 4	1, 53
collectivités de Corse		71	92	90	95	99
évolution en %			30, 0	- 2, 3	5, 8	4, 20

Source : Cour des comptes, rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1998 et 1999

La dotation globale de fonctionnement est indexée, depuis 1994, sur la somme de deux taux d'évolution sans rapport avec la fiscalité :

- celui, prévisionnel, de la moyenne des prix à la consommation des ménages ;

- plus la moitié de celui du PIB en volume de l'année précédente.

La nouvelle compensation de la part salariale de la taxe professionnelle (13 milliards en 1999, près de 23 milliards prévus pour 2000) bénéficie du même processus d'indexation, au point qu'il est envisagé de l'intégrer, en 2004, dans la DGF. Elle doit donc figurer, à ce titre, parmi les subventions.

Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle était à l'origine spécialement destiné à compenser des allègements de la taxe professionnelle visant à encourager l'emploi et l'investissement. L'article 20 de la loi du 28 juin 1982 disposait que sa dotation devait évoluer comme la progression prévisionnelle du PIB total en valeur. C'est pourquoi la Cour l'a classée dans le cadre des subventions.

Ce choix était d'autant plus justifié qu'en 1986 les 5,8 milliards de ressources du FNPTP provenaient de la dotation versée par l'Etat à concurrence de 4,4 milliards et de la cotisation imposée à certains établissements à hauteur de seulement 1,4 milliard.

Il est vrai que depuis la situation a changé, et qu'à partir de 1992 la première dotation au FNPTP (article 1648 A *bis* du CGI, 2°) évolue comme les recettes fiscales de l'Etat nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes. Celle-ci a représenté près d'un milliard en 1999. La dotation de développement rural (DDR) évolue de la même façon et dépassé 0,7 milliard.

Mais la contribution de France Télécom et de La Poste, supérieure à 1,7 milliard pour 1999, est indexée sur l'indice de variation du prix à la consommation des ménages, tel qu'il ressort des hypothèses économiques associées au projet de loi de finances. C'est pourquoi la Cour a maintenu l'ensemble du prélèvement au profit du FNPTP parmi les subventions, alors qu'une stricte application des définitions conduirait à en affecter à peu près la moitié parmi les compensations et l'autre moitié parmi les subventions.

2 - 3 – Les affectations.

Compensations et subventions ne représentent pas l'exhaustivité des prélèvements sur recettes dont bénéficient les collectivités territoriales. En effet, doit être classé à part le mécanisme d'affectation de recettes que constituent le reversement du **produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation** inscrit en recettes non fiscales du budget général, (près de 2 milliards), ainsi que le prélèvement égal à **13 % du produit de la TIPP affecté à la région Corse** (un peu plus de 100 millions en 1999).

Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation : 1993 –1999

en milliards de francs	1993	1994	1995	1996	1997	1998
amendes	1, 1	1, 5	1, 2	1, 7	1, 788	1, 895
Taux d'évolution en %	6, 8	36, 4	- 22, 6	43, 1	7, 2	6, 0

Sources :

produit des amendes : DGCP

montant réparti : direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur

En conclusion, pour la Cour des comptes, les prélèvements sur recettes à caractère de subvention devraient figurer en dépense du budget général, en particulier la dotation globale de fonctionnement et la nouvelle compensation de la part salariale de la taxe professionnelle, soit un total de plus de 130 milliards pour 2000.

II. Est-il possible de répartir les prélèvements sur recettes existant en 2000 entre ces deux catégories ?

Le tableau ci-dessous répartit les prélèvements sur recettes existant en 2000 entre les différentes catégories développées précédemment.

PLF 2000, en milliards de francs : les prélèvements sur recettes

COMPENSATIONS	48, 33	25, 7 %
relatives à la fiscalité locale : bâti, non bâti, habitation, aménagement, etc.	12, 26	
relatives à la taxe professionnelle (DCTP)	11, 90	
relatives à la TVA (FCTVA)	21, 82	
au logement des instituteurs	2, 35	
SUBVENTIONS	137, 99	73, 2 %
dotation globale de fonctionnement	111, 39	
part des salaires dans les base de la taxe professionnelle	22, 60	
fonds national de péréquation de la taxe professionnelle ¹	3, 72	
dotation élu local	0, 28	
AFFECTATIONS	2, 15	1, 1 %
amendes forfaitaires de la police	2, 04	
versement de TIPP à la Corse	0, 11	
TOTAL GENERAL	188, 47	100 %

Source : direction du budget, projet de loi de finances pour 2000, fascicule jaune intitulé « effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » (page 17)

¹ Selon l'article 1648 A bis du CGI, la première (939 millions) et la seconde (711 millions) dotations de l'Etat au FNPTP évoluent, depuis 1992, en fonction des recettes fiscales nettes de l'Etat (+ 6 % en 1999). Elles seraient donc à placer parmi les compensations et non plus parmi les subventions.

Cependant, cette correction portant sur 1,65 milliard au total, ne réduirait que de 1% la part des subventions (à 72,3 %) et n'augmenterait que de 1 % la part des compensations (à 26,6 %).

III. Quelle appréciation porte la Cour sur la sincérité budgétaire du jaune « effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » ?

La Cour a eu l'occasion de donner une appréciation d'ensemble sur la qualité des documents adressés au Parlement en annexe à la loi de finances sous une couverture jaune, notamment dans sa réponse du 20 juin 1997 à une question du Sénat (règlement du budget pour 1995, question n°2).

Les annexes jaunes font partie des documents que le Parlement demande au Gouvernement de produire, exerçant ainsi le droit général à l'information et au contrôle que lui reconnaissent la Constitution et l'ordonnance organique de 1959. La Cour avait signalé le caractère très variable de la qualité des informations contenues dans ces documents, notamment s'agissant de données très fines, de listes qui se veulent exhaustives ou plus généralement de chiffres tirés de sources ministérielles non directement accessibles à la direction du budget chargée d'en vérifier l'exactitude. En effet, le propre des annexes jaunes est de tenter le recollement de données composites et qui ne ressortent pas nécessairement des budgets ministériels, selon des périmètres et avec des critères qui prêtent à discussion.

Le jaune consacré à l'« effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » fait partie des documents transversaux destinés à présenter l'action de l'Etat dans des domaines d'interventions délimités, proposant une vue complémentaire de celle apportée par les annexes budgétaires de couverture bleue où sont plus particulièrement retracées les ouvertures de crédits par département ministériel ; mais le domaine en question est considérable, et particulièrement hétérogène, puisqu'il recouvre des prélèvements sur recettes, des dotations forfaitaires, et des subventions affectées, imputées sur différents départements ministériels¹.

La notion d'effort financier en faveur des collectivités locales est nécessairement contingente, particulièrement s'agissant des compensations fiscales. Elle renvoie à chaque fois à une interprétation sur ce qu'est le pouvoir local de lever l'impôt, et elle varie dans le temps. Plus généralement, le terme d'« effort » est ambigu, et celui d'effort « financier » est imprécis : que recouvre-t-il, au delà d'une approche budgétaire, de dépenses et de recettes dédiées ?

¹ L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales est estimé à 332.918 MF en projet de loi de finances 2000.

Comme le rappelle la note préliminaire à ce jaune, c'est l'article 101 de la loi de finances pour 1987 qui donne au Gouvernement l'obligation de présenter cette annexe budgétaire au Parlement :

« Art. 101 – Le Gouvernement présentera, en annexe au projet de loi de finances de l'année, un document récapitulatif pour les deux derniers exercices connus, le montant définitif constaté :

- des crédits inscrits au budget général, par titre et par chapitre, et les dépenses effectives ;

- des prélèvements sur recettes du budget général ;

- des dépenses des comptes spéciaux du Trésor ;

constituant l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des collectivités territoriales de la métropole.

Il présentera également dans ce document les montants prévisionnels des mêmes crédits et prélèvements pour l'exercice budgétaire en cours d'exécution et pour le projet de loi de finances.

Ce document sera fourni en temps voulu pour la discussion budgétaire ».

Une discordance est d'entrée de jeu à noter : l'article 101 de la loi de finances pour 1987 indique que le Gouvernement doit présenter un document récapitulatif l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des collectivités locales, alors que le titre du jaune est « effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales ».

Ce document est élaboré par la direction du budget au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en collaboration principalement avec la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, la direction générale des impôts, la direction de la prévision et les directions financières des ministères dont les budgets comprennent des subventions ou dotations aux collectivités locales. Les délais dont disposent les services pour le finaliser sont très courts, mais il est produit (au mois d'octobre) dans la continuité d'autres documents qui participent déjà du débat budgétaire :

- le rapport sur l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales présenté par la direction du budget au comité des finances locales¹ qui

¹ Le comité des finances locales, créé à l'article L.1211-1 du code général des collectivités territoriales, présidé et composé majoritairement d'élus nationaux et locaux, dispose d'un pouvoir d'expertise et de contrôle des concours financiers de l'Etat. Une formation spécifique du comité est constituée en « observatoire des finances locales » (art. L.1211.4).

est obligatoirement consulté avant que ne se tienne le conseil des ministres où est adopté le projet de loi de finances de l'année ;

- la synthèse des mêmes éléments figurant au rapport économique, social et financier qui accompagne le projet de loi de finances ;

- la synthèse effectuée quelques jours plus tard (fin septembre en 2000) en annexe au « bleu » relatif au budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

Le jaune qui accompagnait la loi de finances pour 2000 comprenait cinq parties :

- « effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » à proprement parler, où sont comparés les concours de l'Etat « sous enveloppe »¹, en « compensation de réformes fiscales » et « hors enveloppe » entre la loi de finances 1999 et le projet de loi de finances 2000, puis entre les crédits ouverts en 1999 et le projet de loi de finances 2000, et enfin les crédits ouverts et consommés sur quatre ans (depuis 1997) par nature de crédit ;

- « budget général » où sont récapitulés sur quatre ans (ouvertures et consommations) les prélèvements sur les recettes de l'Etat, les crédits inscrits au budget de chaque ministère au titre des subventions et dotations de fonctionnement et d'équipement hors transferts de compétence, suivis de ceux qui sont liés aux transferts de compétence, et enfin les crédits inscrits au titre des compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs ;

- « comptes spéciaux du Trésor » où sont retracés, toujours sur quatre ans, les crédits ouverts et consommés sur les comptes spéciaux concernés (agriculture et pêche, jeunesse et sport) ;

- « fiscalité transférée » pour les montants reversés par nature de taxe depuis quatre ans ;

- « collectivité territoriale de Corse » pour les crédits inscrits au budget général au titre des dotations de fonctionnement liées aux transferts de compétences.

¹ L'article 57 de la loi de finances pour 1999 a défini, pour la période 1999-2001, le nouveau cadre pluriannuel des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, sous le nom de « contrat de croissance et de solidarité ». Ce contrat maintient une distinction entre des dotations « sous enveloppe » et « hors enveloppe », les premières étant soumises à contrainte d'évolution de loi de finances initiale à loi de finances initiale, cependant la norme de progression a été modifiée : l'évolution globale des dotations sous enveloppe normée est désormais égale « à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et d'une fraction du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente associés au projet de loi de finances de l'année de versement. Cette fraction est égale à 20% en 1999, à 25% en 2000 et à 33% en 2001 ».

*
* *

L'appréciation de la sincérité budgétaire de ce jaune « effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » soulève plusieurs questions : celle de l'exhaustivité des données, celle de leur exactitude, celle enfin de la présentation qui en est faite.

1. Exhaustivité

Evaluer l'exhaustivité des données contenues dans le « jaune » revient à vérifier qu'il retrace l'ensemble des concours financiers de l'Etat pour l'ensemble des collectivités locales.

Sur cette question, il a déjà relevé dans le passé des anomalies dans le traitement de certains flux financiers : le produit d'impôts perçus par l'Etat au bénéfice de collectivités locales (fiscalité transférée) ne peut être qualifié de concours financier de l'Etat ; des contreparties d'engagements de l'Etat envers les collectivités locales ont été abusivement comptabilisées parmi les concours de l'Etat ; certains ministères comptabilisaient au sein des concours de l'Etat les engagements de l'Etat au titre des contrats de plan, d'autres pas.

Le rapport au Premier ministre du groupe de travail sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales (publié en mai 1994) a préconisé de transformer le « jaune », dont l'intitulé n'est pas dépourvu d'ambiguïtés, en une « synthèse des données financières des collectivités locales ».

Ceci aurait notamment permis d'inclure un état des fonds de concours versés par les collectivités locales ainsi que des flux de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales, et surtout de valoriser les concours indirects de l'Etat en faveur de celles-ci, qu'il s'agisse des charges de gestion et de recouvrement des impôts locaux, des incidences sur la trésorerie de l'Etat des comptes d'avance, ou encore des comptes des collectivités ou de l'effort d'équipement sous la forme de procédures de financement à des taux privilégiés. La valorisation de ces concours indirects de l'Etat aux collectivités locales demanderait de mettre en place une comptabilité analytique adaptée et de négocier les critères de répartition de ces coûts avec les collectivités locales.

Toutes les collectivités locales ne sont pas non plus concernées par cette annexe budgétaire. Le législateur a notamment préféré isoler les participations financières de l'Etat au profit des collectivités d'outre-mer dans deux jaunes distincts, le premier étant consacré aux départements et

collectivités territoriales d'outre-mer, et le second aux territoires d'outre-mer. Il faut cependant s'interroger sur la mention, dans le jaune consacré à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales pour 2000, de certaines subventions destinées à l'outre-mer et à ses collectivités locales inscrites au budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer¹.

Enfin, le concept retenu de « collectivités locales » ne recouvre pas celui d'administrations publiques locales utilisés par l'INSEE dans les comptes nationaux ainsi que dans les comparaisons entre pays membres de l'Union européenne, ce qui peut être source de difficultés d'interprétation².

2. Exactitude

Evaluer l'exactitude des données contenues dans l'annexe jaune revient à vérifier la cohérence des chiffres présentés entre eux, à s'assurer qu'ils reprennent fidèlement les montants des crédits effectivement votés et consommés et que ces crédits résultent bien de l'application des règles de liquidation en vigueur.

Ces différentes dimensions de l'exactitude des chiffres de l'annexe jaune sont difficiles à apprécier dans la mesure où, hormis les quelques indications de la note préliminaire ou de notes de bas de page, la façon dont sont établis ces chiffres n'est pas explicitée. *Il serait très souhaitable que de telles indications méthodologiques y figurent à l'avenir, et que tout changement dans le temps soit signalé explicitement.*

En particulier, dans les tableaux de la première partie « effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » du « jaune », les montants indiqués pour la dotation générale de fonctionnement ne permettent pas de calculer des évolutions d'une année sur l'autre, dans la mesure où les chiffres indiqués sont soit provisoires soit prévisionnels. Le tableau ci-dessous montre que, sur les six données indispensables à la détermination du montant de la dotation globale de fonctionnement inscrit en loi de finances initiale pour 2000, seuls trois sont explicités dans le « jaune ». Manquent en particulier les montants des régulations à opérer en fonction des résultats des exercices précédents :

¹ Chapitres 41-51, 41-52 et 41-91 mentionnés page 20 du « jaune » pour les crédits de fonctionnement ; chapitres 65-01, 67-51, 67-54, 68-03 et 68-92 mentionnés page 24 pour les crédits d'équipement.

² Le champ des administrations publiques locales est à la fois plus large et plus étroit que celui des collectivités locales stricto sensu. Il comprend des organismes divers d'administration locale, c'est-à-dire les chambres consulaires et d'autres organismes (SAFER)... A l'inverse, il ne comprend pas les départements d'outre-mer.

(montants en millions de francs)

Données	Règle de calcul	Montant	Mention dans le jaune
DGF versée en 1998	Non explicitée	-	non
DGF ouverte en LFI en 1999 compte tenu des indicateurs économiques connus à l'époque	id	-	non
Montant de la DGF révisée en tenant compte des derniers indicateurs économiques connus au moment de la rédaction du jaune	id	108 882	oui
Majorations exceptionnelles pour 1999	id	500	oui
Montant de la régulation de la DGF 1997	id	256	non
Majorations exceptionnelles au PLF 2000	id	1200	oui
Montant de la régulation de la DGF 1998	id	679	non
Taux officiel d'évolution de la DGF en 2000 (prov.)	id	2,05%	non
Montant de la DGF en LFI 2000	$(108\ 882 - 500 + 256) \times (2,05\%) + 1200 - 679$	111 386	oui, sans mode de calcul
DGF versée en 1999			non

Le jaune budgétaire ne retraçant pour ce type de dotations que des données provisoires sans indiquer les dates auxquelles les indicateurs économiques (taux d'évolution du produit intérieur brut et des prix à la consommation hors tabac pour l'essentiel) ont été arrêtés, il n'est pas surprenant de constater, comme le faisait déjà le rapport précité du groupe de travail sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales en mai 1994, des écarts entre les données disponibles en la matière.

De légères variations peuvent ainsi apparaître, à quelques jours ou quelques semaines d'intervalle, entre les synthèses produites par la direction du budget pour le comité des finances locales, le rapport économique, social et financier, l'annexe bleue du ministère de l'intérieur et de la décentralisation et le jaune, sans parler des écarts avec des documents issus de travaux parlementaires.

Il peut être relevé, à titre d'exemple, que le montant total des concours financiers de l'Etat en faveur des collectivités locales indiqué en annexe du rapport économique, social et financier s'élève à 283 573 millions de francs pour la colonne « 1999 LFI révisée », chiffre repris dans le tableau du rapport général de la commission des finances pour la loi de finances 2000 (Sénat n°89, page 12), alors qu'il est de 283 135 millions de francs dans le jaune budgétaire.

Autre exemple de ces divergences, les crédits qualifiés d'ouverts pour les années passées correspondent normalement à un montant définitivement arrêté, une fois pris en compte tous les mouvements législatifs ou réglementaires intervenus en cours de gestion, alors que les crédits du même

nom donnés pour l'année en cours ne prennent en compte que des mouvements intervenus à la date – non spécifiée – où sont publiées ces données. Il en résulte un écart, troublant pour la bonne compréhension des tableaux, entre les données d'une même année dans deux jaunes successifs.

On peut par exemple comparer les colonnes « 1998 – crédits ouverts » dans l'état récapitulatif des concours de l'Etat figurant dans les jaunes 1999 et 2000 : le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle s'élève à 2 892 370 milliers de francs dans le jaune 1999 contre 3 045 843 milliers de francs dans le jaune 2000 ; la dotation de compensation de la taxe professionnelle s'élève à 16 893 461 milliers de francs dans le jaune 1999 contre 16 993 461 milliers de francs dans le jaune 2000.

Quant aux règles de liquidation en vigueur, leur complexité et le fait qu'il n'y soit à aucun moment fait référence dans l'annexe budgétaire jaune rendent très délicate une lecture critique des résultats affichés dans ce document. *A défaut d'une simplification des règles actuellement en vigueur pour le calcul des dotations – dont la complexité accrue a fait l'objet de critiques de la Cour dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999 – l'indication dans un glossaire des principaux choix méthodologiques effectués, des règles suivies et des mouvements de crédits retenus lors de l'élaboration de ces tableaux de synthèse pourrait ici aussi, utilement améliorer la compréhension du document.*

3. Présentation

Le « jaune » opère implicitement des choix dans la présentation des concours financiers de l'Etat : choix des données de référence (ouverts en loi de finances, ouverts après mouvements de crédits, consommés...), choix des agrégats (par nature de concours, par dotation, par ministère, par dotations sous enveloppe, compensation de réformes fiscales, dotations hors enveloppe...).

La présentation de ce document a très peu évolué depuis qu'il existe, à l'exception de la rubrique « collectivité territoriale de Corse », apparue pour la première fois dans l'annexe jaune accompagnant la loi de finances pour 1993, tirant les conséquences de la loi du 13 mai 1991 sur le statut de la Corse. *Or la présentation de ces documents, depuis douze ans, aurait mérité d'évoluer à la mesure des nouveaux rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales et pourrait être redéfinie pour permettre une synthèse plus complète et mieux ordonnée.*

Les données brutes retenues sont soit les ouvertures de crédits initiales, soit les ouvertures « révisées », soit des prévisions d'exécution, soit

encore des consommations de crédits. Les données « révisées » tiennent compte de la révision des indicateurs économiques intervenue depuis le vote de la loi de finances initiale, notamment pour la dotation globale de fonctionnement. Cette intention, louable, de présenter dans le jaune les données les plus récentes a pour inconvénient de s'appuyer sur des considérations non budgétaires et provisoires, pour lesquelles les indicateurs retenus ne sont pas explicités.

Dans ces conditions, où les chiffres présentés sont souvent provisoires ou prévisionnels, le jaune ne fait pas apparaître de taux d'évolution d'une année sur l'autre : *il serait pourtant très utile pour le législateur que les données retranscrites permettent de retracer certaines évolutions, notamment celles sur lesquelles portent les débats budgétaires.*

Ainsi, le « jaune » ne fait pas même apparaître l'évolution globale des concours financiers de l'Etat en faveur des collectivités locales, or le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999 a mis en évidence la forte progression de ces concours financiers en 1999 (+ 13,2 % contre + 0,9 % en 1998 de loi de finances initiale à loi de finances initiale), conséquence non seulement des effets de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement, mais aussi des majorations exceptionnelles intervenues en 1999 et de la prise en compte d'une fraction de la croissance du produit intérieur brut dans le calcul de l'évolution de l'enveloppe normée.

La multiplicité des phénomènes intervenant dans l'évolution de ces concours financiers d'une année sur l'autre plaide également pour *la confection, dans le jaune, d'un tableau récapitulant les conséquences budgétaires des mesures nouvelles introduites depuis la dernière loi de finances et qui modifient le périmètre de ces concours financiers de l'Etat en faveur des collectivités locales : réformes fiscales donnant lieu à compensation, majorations exceptionnelles, modification des règles de calcul des dotations...*

S'agissant du choix des agrégats, il y a lieu de noter que l'objectif d'évolution d'une enveloppe normée, au cœur des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, voit son sens brouillé par la multiplication d'abondements exceptionnels de dotations sous enveloppes, comme la dotation de solidarité urbaine, non pris en compte dans l'assiette soumise à contrainte d'évolution. A ce titre, la présentation des concours financiers de l'Etat en faveur des collectivités locales dans le jaune budgétaire est ambiguë : il faut en effet déduire les majorations exceptionnelles de la rubrique « dotations sous enveloppe » pour connaître le montant et l'évolution de « l'enveloppe normée » à proprement parler. Le même raisonnement peut être tenu pour le calcul de l'évolution de la dotation générale de fonctionnement, qui ne prend pas en compte ces majorations exceptionnelles.

Autre ambiguïté des agrégats retenus, les éléments retracés sous le vocable « compensation de réformes fiscales » ne comptent en réalité que les seules compensations liées à des réformes intervenues depuis la dernière loi de finances : *plutôt que soustraire ces quelques mouvements du reste des évolutions des dotations correspondantes, il serait préférable, comme indiqué plus haut, de reconstituer un véritable tableau des changements de périmètre de loi de finances initiale à loi de finances initiale intégrant l'ensemble des modifications intervenues, y compris majorations exceptionnelles.*

Par ailleurs, comme le signale le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999, les prélèvements sur recettes retracés dans le jaune budgétaire agrègent, sans les distinguer, des prélèvements à caractère compensatoire, contreparties de charges imposées par la loi aux collectivités territoriales, et des subventions.

Le rapport précité du groupe de travail sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales de mai 1994 a préconisé une clarification en retenant les agrégats suivants : prise en charge de la fiscalité directe locale, accompagnement de la décentralisation, dotation globale de fonctionnement, FCTVA, subventions d'équipement, dotations diverses, remboursements divers.

En tout état de cause, *des agrégats de dépense en fonction des objectifs poursuivis pourraient être exploités.* Il pourrait s'agir des quatre agrégats suivants :

- « dotations de fonctionnement », ensemble qui regrouperait la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, la dotation particulière élu local, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, le fonds national de péréquation, les subventions de fonctionnement de divers ministères ;

- « dotations d'investissement », comprenant le fonds de compensation pour la TVA, les prélèvements au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation, la dotation globale d'équipement des communes, la dotation globale d'équipement des départements, les subventions d'équipement de divers ministères et les comptes spéciaux du Trésor ;

- « dotations de compensation d'exonération et de dégrèvements législatifs », comprenant la dotation de compensation de la taxe professionnelle, la contrepartie de l'exonération de taxes foncières, la contrepartie des exonérations relatives à la fiscalité locale (notamment les compensations de la suppression de la part régionale et de la nouvelle diminution de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux), la contrepartie de divers dégrèvements législatifs ;

- et « dotations de compensation d'accroissement de charges résultant de transferts de compétences », comprenant la dotation générale de décentralisation, la dotation générale de décentralisation pour la Corse, la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges.

Enfin, *des agrégats géographiques pourraient se révéler utiles* pour le législateur pour la mise en œuvre de politiques d'aménagement : flux financiers par région et le cas échéant par strates démographiques de commune.

De telles évolutions dans la présentation de l'annexe jaune demanderaient une concertation étroite entre les services concernés (directions du budget, et générale des collectivités locales principalement) dans la mesure où elles supposeraient de revoir le dispositif de collecte de l'information et où l'exercice devrait rester compatible avec les moyens de ces administrations pour produire cette annexe budgétaire en temps utile.