



# ASSEMBLÉE NATIONALE

11ème législature

## comptabilité publique

Question écrite n° 33739

### Texte de la question

M. Yves Nicolin appelle l'attention de M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur les conditions d'exécution de la loi de finances pour 1998 mises en évidence par le rapport de la Cour des comptes. Alors que l'année 1998 a connu une croissance forte (3,2 %), la réduction du déficit budgétaire a été plus faible qu'au cours des années précédentes, en raison d'un faible rendement fiscal (2,5 % en net), après explosion inattendue des remboursements et dégrèvements (+ 30 % pour les restitutions de TVA). De même, les crédits en faveur de l'emploi ont progressé de 50 % depuis 1994 en raison, certes, des allègements de cotisations sociales, mais surtout en raison de la gestion trop souple de ces crédits au cours de l'année, rendant impossible toute maîtrise de la progression de ces coûts. Par ailleurs, la Cour des comptes a relevé que la direction du Trésor avait décidé en 1998 d'affecter directement les produits de la privatisation du GAN à la société centrale du GAN, alors que le Parlement n'en a jamais été préalablement informé. En ce qui concerne les crédits du ministère de la défense dont la gestion a déjà été critiquée, il apparaît que le niveau des autorisations de programme disponible qui a atteint 84 milliards de francs fin 1998, s'avère très élevé dans la mesure où cela assure une marge de manoeuvre budgétaire supérieure à une année d'engagement. Dans ce contexte, la réforme de la comptabilité publique se révèle d'autant plus indispensable pour assurer une meilleure description de la réalité des opérations et de la situation financière de l'Etat, et donc un meilleur contrôle budgétaire du Parlement. Il lui demande de bien vouloir lui indiquer les mesures qu'il entend prendre dans cette perspective.

### Texte de la réponse

La question posée aborde plusieurs sujets évoqués par la Cour des comptes dans son rapport annuel sur l'exécution des lois de finances. S'agissant des remboursements de crédits de TVA, la progression de 28,1 % par rapport à 1997 tient à deux séries de facteurs : des facteurs économiques, d'une part, et administratifs, d'autre part. L'environnement économique de l'année 1998 a favorisé les remboursements de TVA en raison, notamment, du dynamisme de l'activité économique soumise à TVA (+ 3,7 %) favorisant à la fois la TVA brute et les remboursements, de la progression également soutenue des exportations (+ 6,3 %), et enfin, du dynamisme des investissements en biens productifs (+ 6,3 %) après une année 1997 particulièrement atone. Par ailleurs, des phénomènes exogènes ont accentué l'augmentation des remboursements. L'application du taux réduit de TVA à de nouveaux biens et services contribue pour près de 4 % à la progression globale des crédits de TVA. L'accent porté en 1998 sur le contrôle fiscal de TVA en matière d'acquisition intra-communautaires a permis dans un premier temps d'encaisser des recettes supplémentaires pour ensuite procéder aux remboursements correspondants. Enfin, la restructuration comptable opérée fin 1997 entre les sociétés SNCF et Réseau ferré de France a généré un surcroît de remboursement (près de 4,5 % de l'augmentation globale en 1998), compensée par ailleurs par un surcroît de recettes de TVA brute. Les opérations relatives au groupe Gan évoquées dans la question concernent la cession, par la société de tête du groupe, la société centrale du Gan, de ses filiales dans le secteur bancaire et de l'assurance. Les produits de cession de ses filiales ont été naturellement perçus par le cédant, la société centrale du Gan et non l'Etat. La circonstance que, pour respecter le droit applicable aux privatisations, ces opérations aient été réalisées selon les procédures applicables aux entreprises de premier

rang ne change rien au principe selon lequel c'est le détenteur d'un actif qui en perçoit les produits de cession. C'est naturellement le cas pour toutes les cessions de filiales d'entreprises publiques. Le secrétaire d'Etat au budget avait d'ailleurs tenu informée la représentation nationale sur le dossier de cession du Gan lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1999 en novembre 1998. Concernant les crédits du budget de l'emploi, la hausse constatée depuis 1994 est essentiellement la conséquence, d'une part, de l'aggravation à cette époque de la conjoncture, et d'autre part, des mesures de lutte contre le chômage et de développement de l'emploi votées par le Parlement. En effet, le coût de la ristourne dégressive des cotisations patronales sur les bas salaires et de l'abattement famille est passé de 11,6 milliards en 1994 à 47,5 milliards en 1998 essentiellement du fait de l'extension du champ de ces mesures. A elle seule, la progression du coût de ce dispositif explique plus de 70 % de la hausse évoquée. Par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi est passé de 3,2 millions en juillet 1995 à près de 3,6 millions en juillet 1997, soit une hausse de 12,5 %. Il en a résulté mécaniquement une augmentation des sommes consacrées à l'emploi. De plus, un certain nombre de dispositifs ont été créés sur cette période (emplois jeunes en 1997) pour répondre à des besoins d'insertion particuliers s'inscrivant dans le cadre de la politique en faveur de la justice sociale menée par le Gouvernement. L'essentiel des dépenses du budget de l'emploi correspond à des entrées de personnes dans les dispositifs d'insertion selon des modalités préalablement définies par la loi. Pour ce qui est des crédits d'équipement de la défense, le niveau des autorisations de programmes (AP) disponibles à l'engagement atteint 84 milliards de francs en fin de gestion 1998. Ces AP disponibles sont soit des AP ouvertes par les lois de finances mais non encore affectées à une opération (38,7 milliards), soit des AP ouvertes, affectées à une opération budgétaire, mais non encore consommées par la passation d'engagements juridiques (45,3 milliards). La détermination du montant d'AP nécessaire au bon fonctionnement du ministère de la défense doit être appréhendée en fonction de divers paramètres : délais nécessaires à l'instruction des dossiers d'affectation, aux opérations comptables de délégation des autorisations de programmes par voie de notification d'autorisation de programme affectée, à la passation des marchés et à leur examen par les instances de contrôle compétentes et notamment les commissions spécialisées des marchés, perspectives quant à l'évolution des crédits de paiement qui pourront être inscrits au budget de la défense par les lois de finances à venir. Comme le souligne la Cour des comptes elle-même dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 1998, cet exercice est complexe. Des progrès importants ont été effectués dans la gestion des crédits d'équipement de la défense depuis le début de l'exercice 1997. Notamment, la comptabilité spéciale des investissements a été introduite sur les opérations des ordonnateurs secondaires, ce qui permet désormais un contrôle comptable du disponible en AP par opération et la mesure exacte du reste à payer sur chaque programme d'armement. Ces données sont fournies aux commissions parlementaires compétentes. Par ailleurs, une réforme de la nomenclature du titre V a été réalisée dans la loi de finances de 1999 ; elle se traduit par l'identification des plus importants programmes dans des articles distincts, facilitant ainsi l'exercice du contrôle parlementaire. Ces divers éléments permettent d'appréhender correctement la situation du budget de la défense et notamment le reste à payer sur engagements de dépenses déjà passés mais n'ayant pas encore donné lieu à des paiements. Enfin, le Gouvernement attache une grande importance aux travaux de modernisation du cadre et des procédures budgétaires et comptables. Ceux-ci ont d'ores et déjà porté leurs fruits. Ainsi, la période complémentaire a été à nouveau réduite d'une semaine en 1998 et ainsi ramenée à une durée d'un mois. L'accélération de la procédure de reddition des comptes de l'Etat ouvre la voie dès 1999 à un dépôt plus rapide du projet de loi de règlement devant le Parlement, recommandé par la Cour des comptes ; ainsi le projet de loi de règlement pour 1998, adopté en conseil des ministres le 29 septembre 1999, a-t-il été déposé avec trois mois d'avance sur le calendrier traditionnel.

## Données clés

**Auteur :** [M. Yves Nicolin](#)

**Circonscription :** Loire (5<sup>e</sup> circonscription) - Démocratie libérale et indépendants

**Type de question :** Question écrite

**Numéro de la question :** 33739

**Rubrique :** Finances publiques

**Ministère interrogé :** économie

**Ministère attributaire :** économie

Date(s) clé(s)

**Question publiée le** : 9 août 1999, page 4787

**Réponse publiée le** : 14 février 2000, page 1013