

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 1978.

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 1976.

Par M. Maurice BLIN,

Rapporteur général,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raynaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Her. Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 17 (et états annexés), 253 et in-8° 15.

Sénat : 334 (1977-1978).

Lois de règlement. — Budgets annexes - Dépenses publiques - Comptes spéciaux du Trésor - Impôts - Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
PREMIERE PARTIE. — La conjoncture économique et financière en 1976	5
DEUXIEME PARTIE. — Les opérations budgétaires	9
I. — <i>Les opérations de caractère définitif</i>	11
A. — Le budget général	11
1° Les dépenses budgétaires	11
• Les dépenses ordinaires civiles	12
• Les dépenses en capital des services civils	14
• Les dépenses militaires	14
2° Les recettes budgétaires	16
• Les recettes fiscales	18
• Les autres recettes	20
• Les prélèvements effectués sur recettes budgétaires	22
B. — Les comptes d'affectation spéciale	25
C. — Les budgets annexes	26
II. — <i>Les opérations de caractère temporaire</i>	28
A. — Opérations d'avances et de prêts	28
1° Prêts sur comptes d'affectation spéciale	28
2° Comptes d'avances	28
3° Comptes de prêts et de consolidation	29
B. — Autres comptes spéciaux du Trésor	32
1° Comptes de commerces	32
2° Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	33
3° Comptes d'opérations monétaires	33

	Pages
TROISIÈME PARTIE. — Observations sur la gestion budgétaire 1976	35
I. — <i>Les décrets d'avances</i>	38
II. — <i>Les annulations de crédits</i>	39
III. — <i>Les procédures particulières d'affectation de recettes</i>	41
A. — Au titre du budget général	42
1° Les fonds de concours	42
2° Les rétablissements de crédits	43
B. — Au titre des budgets annexes	45
C. — Au titre des comptes spéciaux du Trésor	46
IV. — <i>Les virements, transferts et répartitions</i>	47
V. — <i>Les reports de crédits</i>	51
VI. — <i>Les dépassements et les crédits non consommés</i>	54
VII. — <i>Les imputations budgétaires irrégulières</i>	57
VIII. — <i>La gestion des crédits d'équipement</i>	58
QUATRIÈME PARTIE. — Observations relatives au rapport au Parlement sur les fonds publics attribués à titre d'aide aux entreprises industrielles	61
CINQUIÈME PARTIE. — Examen en Commission	68
I. — <i>Audition du Premier président de la Cour des comptes</i>	68
Exposé liminaire de M. le Premier président	68
1° L'aide fiscale à l'investissement	72
2° Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	74
3° Emission des monnaies métalliques	76
4° Surévaluation initiale de certaines dotations	77
5° Dépassements temporaires de crédits	80
6° Evaluation des dotations du F.D.E.S.	82
7° Gestion des fonds de concours	84
8° Avances faites à divers organismes de Sécurité sociale	85
II. — <i>Examen des dispositions du projet de loi</i>	86
ANNEXE. — Questions posées au ministère du Budget	93
1° Garanties et bonifications d'intérêts	93
2° Bonifications d'intérêts versées à la C.N.C.A.	98
3° Pertes et profits sur emprunts et engagements	100
4° L'emprunt 4 1/2 % 1973	102
5° Avances du Trésor irrécouvrables	104

INTRODUCTION

Au terme de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, « la loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives ».

Ce retour sur le passé, au moment où l'avenir surtout nous soucie, n'est pas un exercice vain.

L'année 1975 avait marqué une rupture. Pour la première fois depuis 1968, le Gouvernement avait accepté un déficit budgétaire dans le but de ranimer l'économie. Déficit le plus important enregistré depuis le début de la V^e République : 37,8 milliards de francs, qu'il était difficile de faire totalement disparaître dès l'exercice suivant, bien que le Gouvernement en ait eu l'intention en présentant un projet de budget pour 1976 en équilibre.

Effectivement l'exercice 1976 est clos sur un déficit de 17,7 milliards. Déficit réduit certes, de plus de moitié, mais qui démontre qu'en des périodes d'instabilité économique et monétaire il est long et difficile de rétablir un équilibre financier gravement compromis.

L'examen plus détaillé de l'exécution du budget 1976 va nous permettre d'analyser et de comprendre les difficultés rencontrées dans la conduite d'une politique budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE

LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE EN 1976

Depuis le début de la crise en 1973, les économies des pays industrialisés ont connu une série d'à-coups provoqués tant par la crise elle-même que par les mesures prises pour y remédier. L'économie française n'a pas été épargnée par ces phénomènes et a subi plus particulièrement les effets de la politique de « stop and go » menée depuis 1974.

Le « plan de refroidissement » du 12 juin 1974 destiné à lutter contre l'inflation par le freinage de la demande intérieure et le ralentissement des investissements publics et privés n'a atteint pleinement ses objectifs qu'en 1975. Mais les résultats bénéfiques (moindre hausse des prix, excédent du commerce extérieur, rentrée du franc dans le « serpent communautaire ») vont se cumuler à des phénomènes spontanés dépressifs (augmentation des stocks, du chômage, faiblesse de l'activité industrielle) et conduire les pouvoirs publics à arrêter le 4 septembre 1975 un « plan de développement de l'économie » d'un coût budgétaire de l'ordre de 30 milliards de francs et dont le plein effet ne sera ressenti que l'année suivante.

L'année 1976 va connaître une croissance à un rythme élevé qui atténue quelques difficultés mais, en accentuant certains déséquilibres, justifie ensuite l'application d'un programme de lutte contre l'inflation.

— *Une croissance élevée qui permet d'atténuer certaines difficultés...*

Dès l'automne de 1975 des signes d'amélioration de la conjoncture économique apparaissent, qui vont être amplifiés par les effets du « plan de développement de l'économie ». Celui-ci comprend des mesures en faveur des investissements productifs (déductions fiscales), de l'équipement (accélération des commandes de l'Etat), de la consommation (allègements fiscaux et allocations).

Aussi le bilan de l'année 1976 se traduit par une forte expansion. Le produit intérieur brut marchand progresse de 5,2 % en volume malgré la sécheresse (contre une baisse de 0,4 % en 1975). La production industrielle a dépassé de 10,7 % le niveau de 1975 (où elle avait reculé de 8,9 %). Les salaires horaires ayant augmenté de 14,7 %, la consommation des ménages progresse de 5 % au lieu de 3,2 % en 1975.

Pour répondre à cette demande, les industries concernées vont devoir accroître leur production. Toutefois, ce mouvement de reprise n'a pas affecté dans la même mesure l'ensemble des secteurs. La production de biens d'équipement s'améliore sans pour autant parvenir à un niveau supérieur à celui atteint trois ans auparavant. La production de biens intermédiaires reste faible.

Cette croissance de la production facilite cependant un début du redressement du compte des entreprises. Le revenu brut des sociétés non financières — grandes entreprises nationales exclues — s'accroît de 21 %, sans pour autant retrouver en valeur réelle le niveau atteint en 1973.

Dans le domaine de l'emploi on enregistre un progrès manifeste pour le chômage partiel : alors qu'il touchait près de 400.000 personnes à la fin 1975, seulement environ 100.000 personnes sont concernées au début de l'automne 1976. En revanche, le progrès est beaucoup moins évident pour le chômage complet : la progression du nombre des demandeurs d'emploi a pu seulement être interrompue mais celui-ci demeure supérieur à 900.000. L'insuffisance du revenu des entreprises et l'existence de capacités de production inemployées n'ont pas incité les entrepreneurs à embaucher.

... mais qui accentue certains déséquilibres et justifie l'application d'un programme de lutte contre l'inflation.

Sous les effets conjugués d'une forte poussée des cours internationaux des matières premières, de la progression élevée des rémunérations et des déséquilibres de certains marchés agricoles dus à la sécheresse, une nette accélération des prix est perceptible dans le courant de l'été 1976. Certes le dispositif de modération des prix qui demeure en vigueur a, dans les premiers mois, permis de contenir le mouvement des prix, mais l'accélération du rythme de hausse de l'indice des prix de détail conduit les pouvoirs publics à adopter des mesures en septembre qui limitent la hausse à 9,9 % contre 9,6 % en 1975.

Dans le même temps, nos échanges avec l'extérieur, qui avaient été excédentaires de 6,7 milliards de francs (F.O.B.-F.O.B.) en 1975, accusent un déficit de 20,9 milliards de francs. En fait l'excédent de 1975 était dû au recul très marqué des importations. En 1976, les entreprises reprennent un niveau d'achat en accord avec leur production. Dans le domaine des biens de consommation, seule une

forte progression des importations rend possible la satisfaction d'une demande intérieure relativement élevée. Toutefois ces résultats marquent un début de redressement de notre commerce extérieur ; en effet, le volume de nos exportations s'accroît plus vite depuis trois ans que le volume des importations. Néanmoins le solde de nos échanges avec l'extérieur demeure très sensible au rythme de la production et constitue une contrainte très stricte pour la détermination de la politique économique.

La hausse des prix, le déficit extérieur, l'augmentation de la masse monétaire, un déficit budgétaire moindre mais non négligeable vont conduire dès le 15 mars 1976 les autorités monétaires à sortir à nouveau le franc du « serpent communautaire ». Le franc s'est dévalorisé de 11 % vis-à-vis du dollar et de l'ensemble pondéré des devises des pays de l'O.C.D.E.

Face à ces symptômes inquiétants, les pouvoirs publics décident le 22 septembre de mettre en place un programme de lutte contre l'inflation. Celui-ci comporte diverses mesures visant dans un premier temps à stopper les phénomènes inflationnistes les plus spectaculaires, et, à terme, à rétablir les principaux équilibres du système économique. Dans l'immédiat, les prix sont bloqués au niveau atteint le 15 septembre et ce jusqu'à la fin de l'année, date à laquelle interviendra une baisse partielle de la T.V.A., afin de réduire le rythme de hausse des prix. Une modération coordonnée des rémunérations est mise en place. Le retour à l'équilibre budgétaire sera progressivement recherché par une limitation des dépenses. Enfin, la création monétaire devra être ajustée au développement de l'activité économique, notamment par un dispositif d'encadrement strict du crédit.

Ce n'est en fait que dans les premiers mois de 1977, que les effets de ce plan seront ressentis. Toutefois, dès 1976, il a permis de limiter la hausse des prix à 9,9 % alors que le rythme annuel des trois mois de l'été atteignait 11,7 %.

Quelques améliorations passagères ont donc été obtenues au niveau des entreprises et dans le domaine de l'emploi, mais la reprise des investissements privés a été de faible ampleur du fait tant d'une mauvaise conjoncture internationale que de l'incertitude liée à l'hypothèque électorale. Le chômage recommençant à croître, le Gouvernement doit mettre en place au début de l'année 1977 le pacte national pour l'emploi des jeunes qui doit permettre d'attendre les effets spontanés d'une politique de stabilisation qui sont longs à venir mais d'une plus grande efficacité à long terme qu'une politique de « stop and go » sur une économie ouverte largement à la concurrence extérieure.

DEUXIÈME PARTIE

LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES

L'ensemble des dépenses budgétaires (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor) s'est élevé à 515 milliards de francs en 1976, soit une progression de 11,9 % par rapport à l'année 1975.

Les recettes d'un montant de 498 milliards de francs ont dépassé de près de 18 % celles de l'année antérieure. Elles laissent apparaître un déficit de 17,2 milliards, inférieur de plus de moitié à celui du précédent exercice.

Ces résultats appellent plusieurs observations :

- les dépenses ont progressé à un rythme plus faible que celui observé au cours des exercices passés (28,3 % en 1975, 14,6 % en 1974 et 13,3 % en 1973). Celui-ci est en outre très inférieur à la variation du produit intérieur brut en valeur (+ 15,3 %) ;
- les résultats définitifs sont très sensiblement différents des prévisions initiales tant en dépenses qu'en recettes : + 13,9 % pour les dépenses, + 10,1 % pour les recettes. Les lois de finances rectificatives ne semblent pas tenir compte suffisamment de l'évolution des conditions d'exécution du budget en cours d'année, notamment par un meilleur « suivi » de la dépense budgétaire.

Nature des opérations	Prévisions initiales (1)		Opérations effectives	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
I. — Opérations de caractère définitif.				
A. — Budget général	(2) 517.571,3	(3) 318.444	(2) 363.883,3	(3) 342.485,3
B. — Comptes d'affectation spéciale	8.575,3	8.702,8	10.634,1	10.068,5
Sous-totaux A + B	325.946,6	327.146,9	374.537,4	352.553,5
C. — Budgets annexes	69.709	69.709	72.111,1	72.111,1
Totaux des opérations de caractère définitif	395.655,6	396.855,8	446.648,5	424.664,6
Solde des opérations de caractère définitif	»	+ 1.200,2	— 21.982,1	»
II. — Opérations de caractère temporaire.				
A. — Prêts et avances :				
1° Comptes d'affectation spéciale (prêts)	164,8	59	167,4	57,1
2° Comptes d'avances	38.286,4	38.216,3	38.849,4	41.054,4
3° Comptes de prêts	4.785	3.279	5.266,5	5.276,9
Sous-totaux A	43.236,2	41.554,3	44.283,3	46.388,4
B. — Autres comptes spéciaux :				
1° Comptes de commerce	13.288,4	13.156,3	25.301,8	22.982,6
2° Comptes de règlement	(4) 575	»	600,5	418,9
3° Comptes d'opérations monétaires (5)	»	(4) 1.198	838,5	4.047,4
Sous-totaux B	13.863,4	14.354,3	24.740,8	27.448,9
Totaux des opérations de caractère temporaire ..	57.099,6	55.908,6	69.024,1	73.837,3
Solde des opérations de caractère temporaire ..	— 1.191	»	»	4.813,2
Totaux généraux I + II	452.755,2	452.764,4	515.672,6	498.503,9
Résultat d'exécution des lois de finances	»	+ 9,2	— 17.168,7	»

(1) Les prévisions initiales ne comprennent pas les recettes attendues de fonds de concours, ni les dépenses à effectuer sur les crédits ouverts en contrepartie.

(2) Comptes tenu des remboursements et dégrèvements d'impôts (24.205 millions en prévisions et 29.486 en opérations effectives).

(3) Après déduction des prélèvements au profit des collectivités locales, des Communautés économiques européennes et du régime général de sécurité sociale (38.507 millions).

(4) Charges nets ou excédent net.

(5) Opérations avec le Fonds monétaire international exclues.

I. — OPÉRATIONS DE CARACTÈRE DÉFINITIF

A. — Le budget général.

1° LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Les dépenses effectives du budget général se sont élevées à 363 milliards de francs contre 320 milliards de francs en 1975. La progression qui est de l'ordre de 13,6 % est sensiblement inférieure à celle du précédent exercice (26 %) affecté, il est vrai, en fin d'année par les crédits ouverts au titre du programme de développement de l'économie. Elle est plus faible que celle du produit intérieur brut (15,3 %).

Par rapport aux prévisions initiales, les dépenses effectives ont été supérieures de 14,5 %. Les crédits initiaux du budget ont été modifiés par trois lois rectificatives et un décret d'avances qui les ont majorés de 7,2 %. Compte tenu des modifications intervenues en cours de gestion par la voie réglementaire, notamment les reports importants de 1975, les dépenses ont été néanmoins supérieures de 2,14 milliards de francs au total des crédits ouverts.

Désignation	Crédits ouverts par la voie législative				Dépenses effectives		Variations de 1975 à 1976 (En %.)
	Crédits Initiaux		Crédits rectifiés		1975	1976	
	1975	1976	1975	1976			
I. — Dépenses ordinaires.							
A. — Services civils.							
Titre I. — Dette publique (a)	7.369,1	8.915,6	7.369,1	8.915,6	12.510,8	13.475,3	+ 7,7
Dépenses en atténuation de recettes ..	21.799	24.300,3	22.049	24.300,3	24.345,9	29.627,9	+ 21,7
Titre II. — Pouvoirs publics	655,2	734,3	655,2	785,5	655,2	785,9	+ 19,9
Titre III. — Moyens des services	104.755,2	120.779,2	107.430	124.829	108.589,8	126.310,6	+ 16,3
Titre IV. — Interventions publiques	73.191,5	80.823	86.404,5	93.638,8	88.722,2	98.717	+ 11,3
Sous-totaux A	207.770,1	235.552,4	223.907,8	252.469,2	234.824	268.916,7	+ 14,5
B. — Services militaires.							
Titre III. — Moyens des services	24.734,4	29.048,2	25.674,9	30.006,4	28.971,9	33.792,2	+ 16,6
Totaux des dépenses ordinaires	232.504,5	264.600,6	249.532,7	282.475,6	263.795,9	302.708,9	+ 14,7
II. — Dépenses en capital.							
A. — Services civils.							
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat ..	10.001,2	9.033,3	16.209,5	11.193,1	11.514,6	11.483,7	— 0,3
Titre VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	19.380,2	22.771,5	24.243,5	25.179,2	25.185,7	28.419,8	+ 12,8
Titre VII. — Réparation des dommages de guerre ..	15	14	15	20	27,3	20,3	— 25,6
Sous-totaux A	29.396,4	31.818,8	40.467,5	36.392,3	36.727,6	39.923,8	+ 8,7
B. — Services militaires.							
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat ..	19.052	20.951,9	20.227,8	21.520,9	19.825,3	21.250,6	+ 7,2
Totaux des dépenses en capital	48.448,4	52.770,7	60.695,3	57.913,2	56.552,9	61.174,4	+ 8,2
Totaux généraux	280.952,9	317.371,3	310.228	340.388,8	320.348,8	363.883,3	+ 13,6

(a) Cette rubrique comprend également les dépenses liées à l'octroi de la garantie de l'Etat.

a) L'augmentation de 14,5 % des dépenses ordinaires civiles recouvre des évolutions d'ampleur différente.

Les dépenses du titre premier n'ont progressé que de 7,7 %. Les charges de la dette qui avaient presque doublé en 1975 n'ont augmenté que de 2,2 % en 1976. En revanche, les dépenses liées à

l'octroi de la garantie de l'Etat se sont à nouveau fortement accrues (+ 47 %) du fait notamment du coût croissant du risque économique en matière de commerce extérieur. Enfin, les dépenses en atténuation de recettes ont moins progressé en 1976 que l'année précédente : + 21,7 % contre 47,1 %. Seuls les remboursements sur produits indirects et divers ont progressé fortement : la charge des mesures fiscales d'aide à l'investissement instituées en 1975 a pesé pour l'essentiel sur la gestion 1976.

Les dépenses de fonctionnement (titres II et III), qui avaient augmenté de 19,5 % en 1975, se sont accrues de 16,4 % pour atteindre 127,1 milliards de francs. L'ensemble des charges de personnel qui représente 35,3 % des dépenses civiles du budget général ont augmenté de 18,7 %. Dans ce domaine, les charges sociales progressent de 31,2 % du fait de l'augmentation du taux des cotisations de l'assurance maladie et du coût de la compensation généralisée entre les régimes sociaux. A noter en outre la diminution de 13,8 % des dépenses d'entretien, imputables au budget de l'Equipe-ment où les travaux d'entretien des routes ont diminué de 20 %.

Les dépenses d'intervention, supérieures de 1,83 milliard de francs au total des crédits ouverts, sont passées de 88,72 milliards de francs à 98,72 milliards de francs. Leur progression de 11,3 % est nettement inférieure à celle de l'année précédente (25,2 %). Les dépenses d'action sociale qui avaient augmenté de 58,5 % en 1975, ne progressent que de 5,5 %. Du fait notamment que la contribution au régime général de sécurité sociale se fait sous forme d'un prélèvement sur les recettes depuis 1975, les versements directs à divers régimes obligatoires diminuent sensiblement. Au budget de l'Agriculture, l'évolution la plus remarquable est celle de la subvention au Fonds national de garantie des calamités agricoles. Dans le secteur de la santé et du travail, les dépenses se sont accrues de 17,5 % du fait en particulier de l'augmentation des subventions à divers régimes de retraite, des aides médicale et sociale, et surtout des dépenses du Fonds national de chômage qui laissent apparaître un dépassement de crédits de 1.266 millions de francs, égal à près de 75 % de la dotation initiale du Fonds pour l'année 1976.

Les dépenses d'action économique croissent de 21 % en 1976. Cette augmentation est liée d'une part à la charge exceptionnelle qui représente l'aide aux exploitants agricoles victimes de la sécheresse et d'autre part à la progression de 31 % des subventions aux entreprises d'intérêt général : S.N.C.F., R.A.T.P.

Au titre des dépenses d'interventions politiques et administratives qui progressent globalement de 15,3 %, à noter l'augmentation de 87 % des dépenses de coopération technique militaire qui demeurent relativement modestes en valeur absolue.

b) *Les dépenses en capital des services civils* ont diminué de 9 % au niveau des autorisations de programme : — 48 % pour les secteurs de transports, mais + 44 % pour les entreprises industrielles et commerciales, — 37 % pour les équipements administratifs mais + 26 % pour les équipements hors métropole.

De même, en termes de crédits de paiement, une baisse de 10,1 % est constatée. Toutefois, le volume des reports de 1975 liés au programme de développement de l'économie, permet de disposer pour 1976 d'un volume global de crédits légèrement supérieur à celui de 1975 (46,11 milliards de francs contre 45,96 milliards de francs).

Les dépenses effectives ont cependant progressé de 8,7 % : 39,9 milliards de francs contre 36,7 milliards de francs, soit une utilisation effective des crédits ouverts de 86,5 %. Leur évolution a toutefois été différente selon les secteurs. Elles ont augmenté pour l'énergie et les mines (5.716,8 millions, + 1 %), les entreprises industrielles et commerciales (5.351,3 millions, + 40,3 %), les équipements culturels et sociaux (12.465,8 millions, + 24,1 %) et les investissements hors métropole (2.498,7 millions, + 43,9 %). Elles ont, au contraire, diminué pour l'agriculture (2.026,6 millions, — 3,8 %), le logement (5.859,8 millions, — 2,6 %), les équipements administratifs (1.977,2 millions, — 8,4 %) et surtout les transports et communications (4.007,2 millions, — 22,4 %).

c) *Les dépenses militaires* se sont élevées à 55,04 milliards de francs contre 48,8 en 1975 (soit + 12,8 %). Leur part dans l'ensemble du budget général marque un léger fléchissement : 15,1 % contre 15,2 % en 1975. Toutefois, compte tenu de divers transferts budgétaires effectués notamment avec les départements de l'Industrie et de l'Aviation civile, la part des dépenses militaires s'établirait à 15,6 % contre 15,5 % pour l'exercice précédent. Il n'est pas tenu compte de certaines dépenses imputables à l'ensemble des services de l'Etat et parmi lesquelles il est difficile de déterminer la part susceptible d'être rattachée aux dépenses militaires.

Les dépenses ordinaires ont augmenté dans une proportion (16,6 %) comparable à celle des services civils (16,3 %). A noter la progression de 41,1 % des indemnités versées à la S.N.C.F. pour compenser les réductions de tarif correspondant aux facilités de transports accordées aux militaires qui ont été largement étendues.

Les dépenses en capital (21,2 milliards de francs) progressent légèrement (7,2 %) mais beaucoup moins que les dépenses ordinaires. La part des investissements dans l'ensemble des dépenses militaires a continué à s'amenuiser (38,6 % contre 40,6 % en 1975). Seuls les investissements portant sur l'infrastructure ont véritablement progressé (+ 19,1 %) notamment au titre de la Gendarmerie (+ 44,7 %) et traduisent l'effort d'amélioration des casernements.

Au titre du budget général, depuis 1963, les grandes catégories de dépenses ont évolué comme suit :

(En millions de francs.)

Années	Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Dépenses ordinaires militaires	Dépenses militaires en capital	Total
1963	56.272	15.922	11.820	6.789	90.803
1964	59.733	11.720	11.326	7.860	90.639
1965	64.750	13.923	10.976	8.558	98.207
1966	68.903	17.087	11.342	9.132	106.464
1967	81.322	18.745	11.911	10.017	121.995
1968	89.816	19.441	13.903	10.391	133.551
1969	102.043	19.835	14.540	11.369	147.787
1970	112.643	20.923	15.831	12.785	162.232
1971	122.548	21.612	17.462	13.927	175.549
1972	136.358	23.984	18.829	14.887	194.058
1973	158.657	25.087	20.871	15.402	220.018
1974	185.335	27.808	24.025	16.979	254.148
1975	234.824	36.727	28.971	19.825	320.348
1976	268.916	39.923	33.792	21.250	363.883

Il en résulte qu'au cours des années considérées (1963-1976), la progression a été la suivante :

(En pourcentage.)

	1963-1976	En moyenne annuelle
Dépenses ordinaires civiles	+ 377	12,8
Dépenses civiles en capital	+ 150	7,3
Dépenses ordinaires militaires	+ 185	8,4
Dépenses militaires en capital	+ 213	9,2

Dans la même période, l'indice des prix de détail (base 100 en 1962) passait de 104,8 (moyenne 1963) à 229,8 (moyenne 1976), soit + 6,2 % en moyenne par an. Quant à l'indice des prix de la formation brute de capital fixe des administrations, base 100 en 1963, il atteint le niveau 248,7 en 1976, soit, en moyenne annuelle sur treize années, une augmentation de 7,2 %.

La comparaison de ce dernier indice avec le rythme de croissance des dépenses civiles en capital explique, si besoin était, l'insuffisance des équipements collectifs financés par l'Etat dans la mesure où au cours des treize dernières années le financement de ceux-ci a été maintenu en volume sans que soit prise en compte une demande croissante.

La priorité a été donnée aux équipements militaires encore que ceux-ci depuis 1975 soient moins bien traités qu'auparavant. En revanche les dépenses civiles de fonctionnement ont crû fortement sous l'influence notamment de l'augmentation des dépenses d'intervention.

2° LES RECETTES BUDGÉTAIRES

Le montant total des recettes effectives de l'année 1976 a atteint 342,5 milliards de francs, soit 20,50 % de plus que pour l'exercice 1975. Ce résultat, déduction faite des fonds de concours (10,3 milliards de francs) est supérieur de 3,2 % aux prévisions rectifiées en cours d'année, et de 4,2 % aux prévisions initiales. Ces écarts sont liés notamment aux effets, parfois en sens contraire, et difficilement prévisibles des mesures fiscales arrêtées en 1975 au titre du plan de développement de l'économie et en 1976 par la deuxième loi de finances rectificative du 29 octobre.

Dans le tableau ci-après, les recettes effectives de 1976 sont rapprochées de celles de l'année précédente :

(En millions de francs.)

Nature des produits	Recettes effectives		Variations de 1975 à 1976 (En %.)
	1975	1976	
A. — Impôts :			
Impôts directs et taxes assimilées	100.492	129.265	+ 28,60
Enregistrement	13.107	13.735	+ 4,80
Timbre et impôt sur opérations de bourse	4.874	6.488	+ 33,10
Douanes, taxes sur les produits pétro- liers	19.297	21.558	+ 11,70
Taxes sur le chiffre d'affaires	137.334	164.095	+ 19,50
Contributions indirectes	11.413	12.657	+ 10,90
Autres taxes indirectes	342	352	+ 2,90
Sous-totaux A	286.859	348.150	+ 21,40
B. — Autres recettes :			
Recettes non fiscales	21.345	22.542	+ 5,60
Fonds de concours et recettes assimi- lées	8.158	10.300	+ 26,25
Sous-totaux B	29.503	32.842	+ 11,30
Totaux des recettes avant pré- lèvements (A + B)	316.362	380.992	+ 20,40
C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat :			
— au profit des collectivités locales ..	— 20.535	— 23.132	+ 12,65
— au profit des Communautés écono- miques européennes	— 7.619	— 8.896	+ 16,80
— au profit du régime général de sé- curité sociale	— 3.980	— 6.479	+ 62,80
Sous-totaux C	— 32.134	— 38.507	+ 19,80
Totaux des recettes budgétaires revenant à l'Etat	284.228	342.485	+ 20,50

a) *Les recettes fiscales.*

Le produit des recettes fiscales a dépassé de 21,4 % celui de l'année précédente. Ce taux supérieur à celui de 1975 (7,2 %) est du même ordre que celui de 1974 (21,5 %).

La pression fiscale résultant des impôts d'Etat s'accroît d'un point environ : les recettes fiscales nettes du budget général représentent 19,3 % du produit intérieur brut contre 18,3 % en 1975.

Les recettes d'impôts directs ont été très supérieures (+ 28,6 %) aux recouvrements de la gestion précédente. Cette évolution est liée d'une part au report de 1975 à 1976 de certaines échéances d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés et d'autre part, mais dans une moindre mesure, par les majorations exceptionnelles de ces deux impôts décidées en octobre 1976.

(En millions de francs.)

Catégories d'impôts	1975 Recettes effectives	1976		Variations	
		Prévisions corrigées (a)	Recettes effectives	Recettes effectives	Recettes 1976
				Prévisions corrigées %	Recettes 1975 %
Impôts directs perçus par voie de rôles	(b) 55.628	70.933	(c) 71.536	+ 0,85	+ 28,6
Impôts sur les sociétés	29.074	39.771	(d) 38.803	- 2,40	+ 33,5
Retenues à la source et pré- lèvements sur les revenus de capitaux mobiliers	7.943	8.690	9.624	+ 10,75	+ 21,2
Taxe sur les salaires	6.871	7.145	8.289	+ 16	+ 20,6
Autres impôts directs	976	1.130	1.013	- 10,40	+ 3,7
Totaux	100.492	127.669	129.265	+ 1,25	+ 28,6

(a) Corrections destinées à traduire l'effet des majorations exceptionnelles d'impôts décidées en octobre 1976 : + 677 millions pour l'impôt sur le revenu (compte non tenu de 1.547 millions de souscription à l'emprunt libérateur) ; + 1.100 millions pour l'impôt sur les sociétés.

(b) Dont 614 millions de reliquats de majorations exceptionnelles d'impôt sur le revenu de juillet 1974.

(c) Dont 760 millions au titre des majorations exceptionnelles d'impôt sur le revenu d'octobre 1976, mais non compris les 1.317,6 millions de majorations couverts par souscription à l'emprunt libérateur.

(d) Dont 1.166 millions au titre de la majoration exceptionnelle de l'impôt sur les sociétés.

La Cour des comptes analyse ainsi ce résultat :

« Pour les impôts directs perçus par voie de rôles au profit du budget général, les recettes effectives ont très nettement dépassé les recouvrements de l'année précédente : de 28,6 % contre 10,9 %

en 1975 (1). La progression serait de 31,3 % si l'on tenait compte des majorations exceptionnelles d'impôt sur le revenu couvertes par souscription à l'emprunt libérateur (1.517,6 millions). Deux raisons principales expliquent cette évolution : le report de 1975 à 1976 du solde de l'impôt sur le revenu des chefs d'entreprises individuelles, qui a réduit d'environ 2,4 milliards les recettes d'impôts directs de 1975, et accru d'autant celles de 1976 ; le fait que la progression, en 1975, des revenus bruts des ménages (+ 15,6 %) ait été supérieure au relèvement des tranches du barème de l'impôt sur le revenu (+ 10 %) (2).

« Légèrement inférieur aux prévisions, le produit des impôts sur les sociétés qui, après son augmentation exceptionnelle de 53,4 % en 1974, avait diminué de 20,9 % en 1975 a, de nouveau, fortement progressé (+ 33,5 %). Cette évolution tient, pour l'essentiel, au report à 1976 de 5 milliards de versements qui auraient dû être effectués en 1975 ainsi qu'à la majoration imposée à certaines sociétés par la loi de finances du 29 octobre et dont le montant a approché 1,2 milliard. »

Le produit des *taxes sur le chiffre d'affaires*, qui provient presque intégralement de la T.V.A., s'est élevé à 164,1 milliards de francs, soit une progression de 19,5 %. Celle-ci est d'autant plus remarquable que les moins-values sur recettes brutes de T.V.A. consécutives aux mesures d'aide fiscale à l'investissement décidées en 1975 ont été plus importantes : 2,7 milliards de francs au lieu de 1 milliard en 1975.

Les produits des douanes (21,5 milliards de francs) se sont accrus de 11,7 %. Cette augmentation est due, pour l'essentiel, à l'accroissement des taxes intérieures sur les produits pétroliers qui représentent plus des trois quarts du total.

Les recettes de l'enregistrement n'ont progressé que de 4,5 % notamment du fait de l'accélération des liquidations de successions

(1) L'écart entre les recettes de 1975 et celles de 1976 aurait été encore plus important si la gestion 1975 n'avait pas bénéficié de 2,1 milliards d'encaissements reportés de 1974 à la suite d'une grève des postes. D'autre part, les sommes prises en compte en 1976 au titre de la majoration exceptionnelle d'impôt sur le revenu d'octobre 1976 (760 millions d'après les estimations des services) ont à peine dépassé les reliquats de la majoration exceptionnelle de 1974 encaissés en 1975 (614 millions).

(2) Le report au mois de décembre 1976 de diverses échéances fiscales pour l'impôt sur les sociétés (ordonnance du 5 mars 1976), pour certains versements d'impôt sur le revenu (loi du 14 avril 1976) et pour la taxe professionnelle (art. 7 de la loi rectificative du 28 décembre 1976), conjugué avec l'échéance en fin d'année des majorations exceptionnelles d'impôts décidées par la loi de finances rectificative du 29 octobre 1976, aurait fait obstacle, en raison de la surcharge de travail des services du Trésor, à la prise en compte au titre de 1976 de nombreux titres de paiement reçus par ces services dans les derniers jours de l'année. Pour éviter ce décalage comptable le ministère des Finances a pris des dispositions qui dérogent pour une brève période à l'application en matière de recettes de la règle de la gestion.

au cours du quatrième trimestre 1975 motivée par les cours avantageux de la rente 4,50 % 1973.

Les *dégrèvements sur impôts et remboursements de produits fiscaux*, qui apparaissent en dépenses dans certains chapitres du budget des Charges communes, ont atteint 29.486 millions en 1976, marquant par rapport à l'année précédente une progression de 21,6 %, pratiquement identique à celle du produit fiscal brut (21,4 %).

La quasi-stagnation des dégrèvements sur impôts directs tient au fait que la gestion 1976 n'a pas été obérée, comme la précédente, par des remboursements de majorations exceptionnelles d'impôt sur le revenu.

L'augmentation de près de 31 % des restitutions de T.V.A. est imputable aux mesures d'aide fiscale à l'investissement instituées en 1975, mais dont l'effet s'est surtout fait sentir en 1976 : 5.506,4 millions contre 267,4 en 1975. En revanche, les restitutions de droits au titre des exportations et des crédits non imputables qui constituent le principal poste des remboursements de T.V.A. ont marqué une légère diminution par rapport à l'année précédente : 14.777,8 millions en 1976, contre 14.927,8 en 1975.

b) *Autres recettes.*

D'un montant total de 32,8 milliards de francs, ces recettes progressent plus lentement (11,3 %) que les produits fiscaux (21,4 %). A l'intérieur de cette masse, seuls les fonds de concours conservent une progression rapide (+ 26,2 %).

(En millions de francs.)

Nature des recettes	Recouvrements		Variations de 1975 à 1976 (En %.)
	1975	1976	
<i>Recettes non fiscales :</i>			
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier ..	4.002	2.928	— 26,80
Produits et revenus du domaine de l'Etat	416	497	+ 19,50
Taxes, redevances et recettes assimilées	3.595	3.962	+ 10,20
Intérêts des avances, prêts et dotations en capital	5.277	5.280	»
Retenues et cotisations sociales	5.654	6.886	+ 21,80
Recettes provenant de l'extérieur	345	727	+ 110,70
Opérations entre administrations et services publics	216	520	+ 140,70
Divers	1.840	1.742	— 5,30
Totaux pour les recettes non fiscales	21.345	22.542	+ 5,60
<i>Fonds de concours :</i>			
-- Ordinaires et spéciaux	6.652	9.016	+ 35,50
-- Coopération internationale	1.506	1.284	— 14,70
Totaux pour les fonds de concours ..	8.158	10.300	+ 26,25
Totaux pour l'ensemble des autres recettes	29.503	32.842	+ 11,30

Les recettes non fiscales ont à nouveau faiblement progressé, 5,6 % contre 7,9 % en 1975. Comme l'année précédente, cet écart dissimule des distorsions importantes.

La diminution des recettes prises en compte au titre des *exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier* tient pour l'essentiel aux versements de la Banque de France dont les moindres dividendes sont liés à la baisse des taux d'intérêt et à la contraction du volume de ses interventions.

Les produits et revenus du domaine de l'Etat ont, pour la seconde années consécutive, augmenté fortement en raison du fort accroissement des redevances versées par les usagers de l'espace aérien dont le produit s'est accru de 120 %, sous l'effet notamment d'un doublement de taux depuis le 1^{er} novembre 1975.

Le produit des taxes, redevances et recettes assimilées est en progression seulement de 10 %. Les prélèvements sur le pari mutuel

et sur les recettes des sociétés de courses parisiennes, qui en constituent le poste le plus important, n'ont fourni que les trois quarts du montant attendu, du fait des réticences passagères du public lors du relèvement de la mise minimale du tiercé.

Les *intérêts des avances, des prêts et des dotations en capital* consentis par l'Etat dépassent de 7 % les prévisions mais sont d'un montant identique aux recettes de l'année précédente :

(En millions de francs.)

Désignation	1975 Recettes effectives	1976		Variations	
		Prévisions Initiales	Recettes effectives	Recettes effectives	Recettes 1976
				Prévisions %	Recettes 1975 %
Intérêts sur prêts du F.D.E.S.	1.566,2	1.568	1.951,6	+ 24,5	+ 24,6
Intérêts sur prêts aux organismes d'H.L.M.	255,1	243,2	237,8	- 2,2	- 6,7
Intérêts sur dotations en capital	751	823	(a) 811,9	- 1,3	+ 8,1
Intérêts divers	2.614,1	2.238	2.182,6	- 2,5	- 16,5
Récupération des créances de l'Etat et autres recettes liées à des prêts	90,9	59,5	96,3	+ 61,8	+ 5,9
	5.277,3	4.931,7	5.280,2	+ 7,1	»

(a) Essentiellement : E.D.F. : 641,1 millions ; Gaz de France : 135,9 ; Charbonnages de France : 26,5 ;
Aéroport de Paris : 8,3.

Les intérêts sur prêts du F.N.E.S. ont augmenté de près de 25 %. Cet accroissement est dû à l'importance des prêts nouveaux et aux relèvements de taux intervenus.

Le doublement des *recettes provenant de l'extérieur* est lié à une redistribution des affectations entre cette catégorie de recettes et le poste Divers de la nomenclature qui en contrepartie diminue.

Les *fonds de concours* ont atteint un montant de 10,3 milliards de francs contre 8,1 milliards de francs l'année précédente, soit une augmentation de 26 %. Il faut noter cependant l'importance des restes à recouvrer sur fonds de concours notamment au titre de l'Education, de la Jeunesse et surtout de la Santé.

c) *Prélèvements effectués sur recettes budgétaires.*

Le triple prélèvement au profit des collectivités locales, du budget de la Communauté économique européenne et du régime géné-

ral de la Sécurité sociale, après avoir vivement augmenté en 1975, connaît une croissance de 19,8 % légèrement inférieure à celle des recettes brutes (20,4 %).

Pour les collectivités locales, le prélèvement s'élève à 23.132 millions de francs, d'une part, par application de l'article 5 de la loi du 29 novembre 1968, qui prévoit un prélèvement au bénéfice des collectivités locales en remplacement de leur part de l'ancienne taxe sur les salaires (22.509 millions de francs), d'autre part, par application de l'article 20 de la loi du 24 décembre 1969, qui institue un second prélèvement opéré au profit des communes à la suite de la substitution de la T.V.A. à l'impôt local sur les spectacles de cinéma et séances publiques de télévision (503 millions de francs) et enfin, par application de l'article 96 modifié de la loi de finances pour 1971, qui autorise le reversement par l'Etat des recettes supplémentaires résultant de tout relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière au profit du Fonds d'action locale prévu par l'article 39-3 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 en vue de financer l'amélioration des transports en commun et de la circulation (120 millions de francs).

Ces prélèvements qui représentent 60 % du total augmentent de 12,65 %.

Celui effectué en faveur de la Communauté économique européenne a été décidé par le Conseil des communautés le 21 avril 1970 et ratifié par la loi du 8 juillet 1970. Il a pour but de permettre le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés. Pour 1976, le prélèvement s'élève à 8.896 millions de francs. Il augmente de 16,8 %.

La loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation au régime de base de « Sécurité sociale » obligatoire, dispose dans son article 7 que : « Jusqu'au 1^{er} janvier 1978, date de la généralisation d'un système de protection sociale en faveur de tous les Français, les charges que le régime général des travailleurs salariés du commerce et de l'industrie devra supporter en application de la présente loi ne pourront excéder le montant d'un prélèvement opéré au profit de ce dernier sur les recettes de l'Etat et qui sera fixé chaque année par la loi de finances (1) ». Ce nouveau prélèvement, qui s'était substitué en 1975 pour la première fois aux versements de l'Etat à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (d'un montant de 905 millions de francs en 1974), s'élève à 6.479 millions de francs contre 3.980 en 1975, soit une augmentation de 62,8 %.

(1) L'article 33 de la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 a reconduit pour l'année 1978 le prélèvement.

L'accroissement en nombre et en volume des prélèvements sur recettes appelle plusieurs observations :

— au niveau des principes budgétaires, la pratique des prélèvements paraît difficilement compatible avec le principe de non-contraction entre les recettes et les dépenses formulé par l'article 18 de la loi organique ;

— cette pratique, qui représente un peu plus de 10 % des recettes brutes budgétaires, se conjugue avec l'attribution de véritables subventions économiques par simple déduction sur les taxes revenant au Trésor. En effet, les lois de finances rectificatives des 29 mai et 13 septembre 1975 ont accordé aux entreprises sous forme d'aide fiscale à l'investissement 9,5 milliards de francs dont 8,2 milliards de francs imputables sur l'exercice 1976, de véritables subventions qui s'ajoutent à celles inscrites au titre IV.

De tels errements sont malsains. Ils rendent difficiles la présentation et surtout l'interprétation des résultats généraux d'exécution des lois de finances. En outre, ils diminuent d'autant l'autonomie du budget de l'Etat comme moyen d'action de l'Exécutif. Le budget devient un instrument pour la collecte de ressources et un compte de passage.

B. — Les comptes d'affectation spéciale.

L'évolution des prévisions initiales et des réalisations pour l'ensemble des opérations de caractère définitif des comptes d'affectation spéciale est retracée ci-après :

(En millions de francs.)

	Prévisions initiales		Opérations effectives	
	1975	1976	1975	1976
Dépenses	7.122	8.575,3	9.150,8	10.654,1
Recettes	7.290,1	8.702,8	9.954,1	10.070,1
Solde	+ 168,1	+ 127,5	+ 803,3	— 584

Les opérations de deux comptes représentant à elles seules 80 % du total : F.S.I.R. et Compte d'emploi de la redevance de la radio-diffusion-télévision. L'importance des fonds de concours rattachés explique que les opérations réalisées aient sensiblement dépassé les prévisions.

Les dépenses du *Fonds spécial d'investissement routier* augmentent de 11,8 % (contre 32,3 % en 1975) ; celles de la tranche nationale (5.534 millions) en représentent 93 %. Les recettes diminuent de près de 8 %. D'une part, les fonds de concours recouvrés (1.096,9 millions contre 895,8) ont augmenté de 22,4 % (+ 94 % en 1975). D'autre part, les ouvertures de crédits correspondant aux versements du budget général (63,6 millions contre 852 millions) ont diminué de 92,5 % ; en effet, les contributions du F.I.A.T. ont régressé de 88,3 % et aucune participation n'a été versée par le budget de l'Équipement ; quant au prélèvement sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (4.196,2 millions), il n'a augmenté que de 1,8 % (contre 28,5 % l'année précédente).

Sur le *Compte d'emploi de la redevance radiodiffusion-télévision*, 94 % des dépenses, soit 2.491,3 millions, ont fait l'objet d'un versement à l'établissement public de diffusion et aux sociétés nationales de programme. Le solde (160,4 millions) a été affecté à la couverture des frais de gestion du service de la redevance.

C. — Budgets annexes.

Les opérations effectives, qui se sont élevées à 72,1 milliards, ont progressé de 14,8 %. Elles se répartissent comme il suit :

(En millions de francs.)

Budgets annexes	1975	1976			Variations de 1975 à 1976 (En %.)
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Prévisions rectifiées (1)	Opérations définitives	
A. — Services civils.					
Imprimerie nationale	483,9	500	500	560	+ 15,7
Légion d'honneur	37,5	38,6	38,6	40,3	+ 7,5
Ordre de la Libération	1,2	1,3	1,3	1,3	+ 8,3
Monnaies et médailles	342,7	353,8	353,8	490,6	+ 43,2
Postes et télécommunications ..	41.658,7	47.925,2	48.692,2	(2) 48.588,4	+ 16,6
Prestations sociales agricoles ..	19.082,3	19.664,1	19.664,1	21.212	+ 11,2
Totaux A	61.606,3	68.483	69.250	70.892,6	+ 15,1
B. — Services militaires.					
Service des essences	1.219,1	1.226	1.226	1.218,5	»
Totaux généraux ...	62.825,4	69.709	70.476	72.111,1	+ 14,8

(1) Par la voie législative.

(2) Après déduction des virements entre sections. Avant cette déduction, les opérations s'élevaient à 46.509,4 pour la section ordinaire et à 15.764,8 pour la section d'investissements, soit au total à 62.074,2 millions.

Contrastant avec les évolutions des années précédentes, les opérations budgétaires des Postes et Télécommunications enregistrent une progression de 13,8 % pour la section ordinaire (+ 32 % en 1975) et une diminution de 3,6 % pour la section des dépenses en capital (+ 60 % en 1975).

Au titre du budget annexe des Postes et Télécommunications, nous observons que le rythme de croissance des recettes des télécommunications continue à s'accroître : + 23,8 % contre 23 % en 1975 et 20 % en 1974. Les recettes des services financiers sont stagnantes, celles de la poste enregistre une augmentation modérée (+ 16 % contre + 53 % l'année précédente). Les produits financiers s'accroissent de 26,5 %.

Les dépenses d'équipement proprement dites qui pour 88 % concernent les télécommunications ont augmenté de 18 %. Les remboursements d'emprunts accusent une hausse beaucoup plus marquée (+ 40,8 %) alors que dans le même temps les paiements résultant de l'intervention des sociétés de financement des télécommunications continuent à régresser.

Le financement des dépenses en capital a pour origine en parts presque égales des ressources d'autofinancement et des ressources d'emprunts, accessoirement des avances notamment des collectivités locales.

Les dépenses du *budget annexe des Prestations sociales agricoles* ont connu une progression plus modérée que celle des années antérieures (+ 11,5 %). Les ressources qui sont en hausse de 11,2 %, ont été supérieures de 46,5 millions de francs aux dépenses. La part des cotisations des exploitants reste faible (15,2 %).

Au *budget annexe des Monnaies et Médailles*, les ventes ont poursuivi leur rapide progression (+ 43,1 %). Le solde créditeur du compte de profits et pertes passe de 14,9 millions de francs à 93,6 millions de francs.

II. — OPÉRATIONS DE CARACTÈRE TEMPORAIRE

A. — Opérations d'avances et de prêts.

1° PRÊTS SUR COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

La loi de finances initiale avait fixé le montant des prêts à 164,8 millions de francs et évalué les remboursements à 59 millions de francs. Les réalisations ont été assez proches des prévisions.

(En millions de francs.)

Comptes d'affectation spéciale	Opérations temporaires		
	Débit	Crédit	Solde
Soutien financier de l'industrie cinématographique	18,3	3	— 15,3
Fonds national pour le développement des adductions d'eau	»	2,3	+ 2,3
Fonds forestier national	137	34	— 103
Compte des certificats pétroliers	»	6	+ 6
Modernisation du réseau des débits de tabac ..	12,1	13,8	+ 1,7
Totaux	167,4	59,1	— 108,3

2° COMPTES D'AVANCES

Les opérations s'établissent finalement à 38,8 milliards de francs en dépenses et à 41,0 milliards de francs en recettes, dégageant un excédent de 2,2 milliards de francs.

(En millions de francs.)

Comptes d'avances	Soldes débiteurs au 1 ^{er} janvier	Opérations de l'année		Soldes débiteurs au 31 décembre
		Débit	Crédit	
Budgets annexes (903-51)	12	»	(1) 12	»
Etablissements publics et services autonomes de l'Etat (903-52) ..	1.055	»	»	1.055
Collectivités locales et établissements publics locaux (903-53)	34,5	59,8	16	78,3
Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, etc. (903-54)	16.490	38.614,5	40.969,8	14.134,7
Territoires, établissements et Etats d'outre-mer (903-55)	105,7	132,5	28	210,2
Services concédés ou nationalisés, sociétés d'économie mixte (903-57)	2,2	0,8	»	3
Divers organismes, services ou particuliers (903-59)	60,5	41,8	28,5	73,8
Divers organismes de caractère social (903-60)	735	»	»	»
Totaux	18.495	38.849,4	41.054,4	15.555

(1) Budget annexe des Monnaies et Médailles.

Au compte *Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, etc.*, les recettes se sont révélées supérieures aux estimations, le rythme d'émissions des rôles et le taux de recouvrement des impôts locaux ayant été meilleurs qu'il n'avait été prévu, et un important reliquat de rôle de 1975 ayant donné lieu à recouvrement en 1976. Le solde débiteur de ce compte au 31 décembre 1976 reste néanmoins important.

3° COMPTES DE PRÊTS ET DE CONSOLIDATION

Les opérations effectives s'établissent à 5.276,9 millions pour les recettes et 5.266,5 millions pour les dépenses, dégageant un résultat positif de 10,4 millions. Le tableau ci-après retrace les mouvements des différents comptes :

(En millions de francs.)

Comptes de prêts	Soldes débiteurs au 1 ^{er} janvier	Opérations de l'année		Soldes débiteurs au 31 décembre
		Débit	Crédit	
Prêts à la Caisse centrale de coopération économique pour la régularisation des cours des produits d'outre-mer (903-00)	8,9	»	3,4	5,5
Consolidation des prêts spéciaux à la construction (903-01)	7.575,3	»	»	7.575,3
Gouvernement d'Israël (903-02) ..	3,9	»	3,9	»
Gouvernement Turc (903-03)	1,9	»	0,5	1,4
Organismes d'H.L.M. (903-04)	20.256,5	»	664,4	19.592,1
F.D.E.S. (903-05)	42.737,2	4.308,9	3.782,5	43.263,6
Crédit national et B.F.C.E. pour le financement d'achats de biens d'équipement par des acheteurs étrangers (903-06)	2.672,8	130	504,8	2.298
Prêts à des organismes ou Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement (903-07)	2.522,3	374,7	113,7	2.783,3
Relogement des rapatriés (903-08)	193,3	»	7,8	185,5
Gouvernements de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc (903-09) ..	2.002	276,8	70,7	2.208,1
Etats étrangers pour le financement de leur programme d'importation (903-10)	1.066,4	176,1	17,7	1.224,8
Crédit foncier pour faciliter la régularisation du marché hypothécaire (903-12)	70	»	10	60
S.N.I.A.S. et S.N.E.C.M.A. (903-13)	604,2	»	71,2	533
Avances consolidées par transformation de prêts (903-15)	189,8	»	26,2	163,6
Totaux	79.904,5	5.266,5	5.276,9	79.844,2

Le total des dépenses est inférieur de 10,9 % à celui de 1975 (5.916,3 millions). Cette réduction affecte tous les comptes à l'exception du Fonds de développement économique et social, dont les dépenses n'enregistrent d'ailleurs qu'une faible progression.

Par grands secteurs d'activités, les prêts versés par le F.D.E.S. se répartissent ainsi qu'il suit :

(En millions de francs.)

Activités économiques	Versements en 1976	Variations par rapport à 1975
Energie	1.100	+ 310
Transports	400	— 463,1
Industrie	1.979,02	+ 253,32
Tourisme	261,11	+ 111,41
Agriculture	5,1	— 3,2
Prêts divers (1)	413,7	— 73,2
Prêts hors métropole	150	»
Totaux	4.308,9	+ 133,2

(1) Dont 335 millions pour l'artisanat.

Pour le secteur de l'énergie, les prêts se sont répartis entre l'E.D.F. (860 millions), le Gaz de France (200 millions) et la Compagnie nationale du Rhône (40 millions). La diminution importante constatée pour le secteur des transports s'explique par l'absence de prêts à la S.N.C.F. et à l'Aéroport de Paris, alors que la R.A.T.P. recevait 300 millions et les ports autonomes 100 millions. Les prêts du F.D.E.S. ont représenté 5,7 % du montant des investissements de l'ensemble des entreprises nationales (contre 6,3 % en 1975 et 2,3 % en 1974).

Les versements aux entreprises sidérurgiques ont atteint 1.450,5 millions (contre 582,2 millions en 1975). La majeure partie (1.385 millions) a été imputée sur des reports de crédits du plan de développement de l'économie de 1975.

Les intérêts perçus sur l'ensemble des prêts du F.D.E.S. ont progressé de 24,6 % par rapport à 1975 (1.951,6 millions contre 1.566,2), les amortissements augmentant pour leur part de 124 %, en raison de l'importance des remboursements effectués par le Crédit agricole (2.286 millions).

La proportion des recettes effectives d'intérêts par rapport à l'encours des prêts en fin d'année s'établit à 4,5 %. Ce taux moyen résulte à la fois de la présence dans cet encours de prêts anciens, consentis à des taux sensiblement inférieurs au taux pratiqué en 1976 (9,5 %) (1) et de différés de versements des intérêts accordés à certaines entreprises. En outre, au cours des années précédentes, des taux préférentiels ont été parfois consentis. En 1976, le taux de 9,5 % a été d'application générale pour les prêts à l'industrie.

(1) Jusqu'en 1968, le taux de référence était de 4,5 % ; il est passé à 6,75 % pour la période du 1^{er} janvier 1969 au 1^{er} juillet 1973, puis à 7,25 % jusqu'au 1^{er} août 1974 pour atteindre 9,75 % d'août 1974 au 31 décembre 1975.

B. — Autres comptes spéciaux du Trésor.

1° COMPTES DE COMMERCE

Comme en 1975, les débits (23.301,8 millions) l'emportent sur les crédits (22.892,6 millions), l'excédent des débits (319,2 millions) étant toutefois inférieur à celui de l'année précédente (539,7 millions).

(En millions de francs.)

Comptes de commerce	Dépenses	Recettes	Excédent de recettes (+) ou de dépenses (-)	Solde débiteur (-) ou créditeur (+) au 31 décembre 1976
<i>Défense :</i>				
Substances militaires (904-01)	439	422,5	- 16,5	- 99
Fabrications d'armement (904-02)	9.882,6	9.877,2	- 5,4	+ 59,2
Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'Etat (904-03)	533,3	531,7	- 1,6	+ 20,9
Coopération internationale - Entretien et réparation de matériels aériens (904-04)	335,3	341,1	+ 5,8	+ 26,1
Constructions navales de la marine militaire (904-05)	7.920,9	7.724,7	- 196,2	+ 29,2
Exportations des arsenaux (904-17)	7,1	1,8	- 5,3	- 32
Construction de casernements (904-18)	»	55,3	+ 55,3	+ 55,3
<i>Economie et Finances :</i>				
Opérations commerciales des domaines (904-06)	818,3	827,3	+ 9	+ 360,1
Gestion de titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat (904-09)	1.406,5	1.410	+ 3,5	+ 92,3
Liquidation d'établissements publics de l'Etat (904-14)	65,7	84,3	+ 18,6	+ 17,5
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes (904-15)	33,1	70,8	+ 37,7	+ 99,6
<i>Education et Universités :</i>				
Union des groupements d'achats publics (904-16)	1.632,1	1.504	- 128,1	+ 127,5
<i>Équipement :</i>				
Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (904-12)	192,7	93,4	- 98,9	- 862,4
<i>Justice :</i>				
Régie industrielle des établissements pénitentiaires (904-11) ..	35,6	38,5	+ 2,9	+ 10,5
Totaux	23.301,8	22.892,6	- 319,2	+ 4,8

La progression des opérations du compte des fabrications d'armement recouvre un ralentissement notable de l'augmentation des provisions versées (+ 11,7 % en 1976, contre 22,4 % en 1975 et 32 % en 1974), parmi lesquelles la part des contrats d'exportation est croissante. Dans le même temps, la situation de trésorerie du compte s'est dégradée du fait de la disproportion entre autorisations de programme et crédits de paiement du budget de la Défense ; bien que les crédits aient été majorés de 400 millions pour assurer le règlement de travaux lancés dans le cadre des autorisations de programme disponibles, le montant du solde créditeur au 31 décembre 1976 représentait à peine quatre jours de dépenses. La situation tend toutefois à se redresser en 1977, du fait de la progression plus marquée des versements de provision.

Les dépenses du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme ont été pratiquement stagnantes, accusant même une légère régression (192,3 millions contre 197,9 en 1975). A l'inverse de ce qui s'était produit en 1975, la diminution affecte les opérations relatives aux zones d'aménagement différé (98,7 millions contre 138 en 1975), les opérations concernant la localisation des industries et des habitations passant, au contraire, de 59,9 à 93,5 millions. Les recettes du compte restent largement inférieures aux dépenses, et le solde débiteur continue à s'accroître.

2° COMPTES DE RÈGLEMENT AVEC LES GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS

Le découvert global autorisé pour ces comptes par la loi de finances initiale avait été porté de 2.071,9 à 2.628,9 millions. La charge nette s'établit à 181,6 millions, elle est supérieure de 25,5 % à celle de 1975.

Des versements importants ont été effectués au titre de l'assistance financière à la Turquie (accord d'association avec la C.E.E.) et de l'aménagement du Rhin entre Strasbourg et Lauterbourg. En revanche, les versements au titre de la consolidation des dettes commerciales de pays étrangers ont poursuivi leur régression amorcée en 1975 (186 millions de francs contre 235 millions de francs) ; les recettes sont passées de 86 millions de francs à 132 millions de francs.

3° COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

Les mouvements retracés dans ces comptes font apparaître un excédent considérable de recettes (3.235,9 millions) provenant principalement des opérations du Fonds de stabilisation des changes

(+ 3,07 milliards) centralisées au compte Pertes et Bénéfices de change, dont le solde créditeur atteignait 2,88 milliards au 31 décembre 1976.

Quant au compte d'Emission des monnaies métalliques, il a dégagé un résultat positif de 303 millions. Son solde créditeur au 31 décembre (2.921,8 millions) apparaît, comme l'a déjà relevé la Cour, supérieur aux besoins.

TROISIÈME PARTIE

OBSERVATIONS SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE 1976

Après avoir examiné les résultats d'ensemble de l'exécution des lois de finances pour 1976, il y a lieu d'analyser plus en détail la gestion des autorisations budgétaires.

Au préalable, nous devons rappeler qu'arrêté dans sa forme initiale par la loi de finances du 30 décembre 1975, le budget de 1976 a été modifié par trois lois de finances rectificatives en date des 22 juin, 29 octobre et 28 décembre 1976 et par un certain nombre de mesures réglementaires intervenues en cours d'année : décrets d'avances, annulations, virements, transferts et reports de crédits. Ces modifications sont résumées dans le tableau suivant, qui comprend également les ouvertures et annulations de crédits proposées au Parlement dans le présent projet de loi afin d'ajuster exactement le montant définitif des crédits à celui des dépenses.

Désignation	Budget général	Budgets annexes	Comptes			Ensemble
			D'affectation spéciale	D'avances	De prêts	
I. — Dépenses.						
Dépenses constatées	(1) 366.521	(1) 72.128	(1) 10.824	38.849	5.266	493.588
II. — Crédits.						
<i>Crédits ouverts par les lois de finances.</i>						
— Loi de finances initiale	317.371	69.709	8.740	38.286	4.785	438.891
— Lois de finances rectificatives	20.807	767	27	»	»	21.601
Total des crédits votés	338.178	70.476	8.767	38.286	4.785	460.492
<i>Modifications.</i>						
1. Portant sur le montant des crédits :						
— Décrets d'avances	2.210	»	»	»	»	2.210
— Arrêtés d'annulations	— 3.342	— 118	— 27	»	— 1.205	— 4.692
— Fonds de concours rattachés	10.505	847	1.136	»	»	12.488
— Rétablissements	2.638	17	2	»	»	2.657
— Augmentation de crédits gagées par des ressources nouvelles	»	1.256	197	»	»	1.453
Soldes	12.011	2.002	1.308	»	— 1.205	14.116
2. Portant sur la répartition des crédits :						
— Virements :						
• Ouvertures	1.108	109	5	»	»	1.222
• Annulations	— 1.108	— 109	— 5	«	»	— 1.222
— Transferts :						
• Ouvertures	11.756	106	4	14	370	12.250
• Annulations	— 11.756	— 106	— 4	— 14	— 370	— 12.250
— Répartitions :						
• Ouvertures	13.473	778	»	»	»	14.251
• Annulations	— 13.473	— 778	»	»	»	— 14.251
Soldes	»	»	»	»	»	»
3. Découlant de l'utilisation des crédits :						
— Reports de la gestion précédente	14.191	1.007	876	»	6.199	22.273
— Reports à la gestion suivante	— 10.127	— 1.131	— 432	»	— 4.510	— 16.200
— Règlements à opérer :						
• Crédits complémentaires demandés (c'aspasements de crédits)	13.893	1.038	346	674	»	15.951
• Crédits non consommés à annuler	— 1.625	— 1.264	— 41	— 111	— 3	— 3.044
Soldes	— 16.332	— 350	749	563	1.686	18.980
Soldes des modifications de crédits	28.343	1.652	2.057	563	1.481	33.096
Total net des crédits utilisés .	366.521	72.128	10.824	38.849	5.266	493.588

(1) Montant des dépenses sans déduction des annulations prononcées à titre de rétablissement de crédits. Si l'on opère cette déduction, les dépenses nettes se sont élevées à 363.883 millions pour le budget général, 72.111 pour les budgets annexes et 10.822 pour les comptes d'affectation spéciale.

Les crédits ouverts pour 1976 par la loi de finances initiale se sont élevés globalement à 438.891 millions de francs. Ils ont été portés à 460.492 millions de francs (+ 4,9 %) par les trois lois de finances rectificatives.

A la suite des modifications apportées en cours de gestion par la voie réglementaire et compte tenu des ouvertures et des annulations demandées dans le projet de loi de règlement, ils devraient atteindre un montant définitif de 493.588 millions de francs, soit 12,5 % de plus que les crédits ouverts par la loi de finances initiale, et 13,4 % *de plus que le montant définitif des crédits ouverts pour 1975*. L'augmentation des crédits ouverts en 1975 par rapport à 1974 avait été de 27,7 % en raison de l'importance des moyens mis en œuvre au titre du plan de développement de l'économie.

Dans son rapport, la Cour des comptes a analysé les nombreuses modifications apportées dans le cadre de la réglementation budgétaire aux crédits ouverts par les lois de finances pour 1976. Elle a ainsi été amenée à formuler des observations sur les différentes procédures utilisées et sur le bien-fondé de certaines opérations. Nous nous bornerons ici à signaler celles relatives à des sujets qui retiennent traditionnellement l'attention du Sénat et de sa commission des Finances.

I. — LES DÉCRETS D'AVANCES

En 1976, un seul décret d'avances est intervenu. D'un montant de 2.210 millions de francs, il a permis l'ouverture de :

— 2.200 millions de francs de crédit au budget de l'Agriculture pour le financement des aides exceptionnelles aux exploitants agricoles victimes de la sécheresse ;

— 10 millions de francs au budget de l'Intérieur pour l'indemnisation des sinistrés de la Guadeloupe.

Il a été ratifié par la loi de finances rectificative du 29 octobre 1976.

II. — LES ARRÊTÉS PORTANT ANNULATION DE CRÉDITS

Pour 1976, en application de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui stipule que « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des Finances après accord du Ministre intéressé », cinq arrêtés d'annulation ont été pris pour 3.341 millions de francs en crédits de paiement et 1.305 millions de francs en autorisations de programme.

Ces annulations permettent pour l'essentiel de gager en partie les ouvertures de crédits effectuées par les lois de finances rectificatives. Quant au dernier arrêté d'annulation, il est la traduction de l'engagement pris par le Gouvernement devant le Parlement durant l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative, de réaliser 200 millions de francs d'économies supplémentaires afin d'assurer une meilleure couverture des dépenses nouvelles proposées.

Comme les années antérieures, la Cour des comptes relève quelques incohérences dans la gestion des crédits de certains chapitres. Des annulations et des majorations se succèdent à intervalles rapprochés sans justifications évidentes. Ainsi par exemple, au budget des *Charges communes* :

— chapitre 44-92 (subventions économiques), dont la dotation a été diminuée de 50 millions par l'arrêté du 26 mars, puis accrue de 70 millions par la loi rectificative du 29 octobre, de 80 millions par celle du 28 décembre, pour être — le même jour — à nouveau amputée de 4 millions ;

— chapitre 54-90 (apport au Fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économies mixtes), qui a supporté des annulations de 400.000 F (arrêté du 14 juin), puis de 67,5 millions (arrêté du 28 décembre), mais a été simultanément abondé de 57,8 millions (loi rectificative du 22 juin), puis de 1.350 millions (loi rectificative du 28 décembre).

En outre, les annulations pour un montant de 1.625 millions de francs sont demandées dans le présent projet de loi de règlement concernant des chapitres de dépenses de personnel ou d'intervention, notamment pour les budgets des *Charges communes* et de l'*Intérieur*.

Au titre des *budgets annexes*, seul celui des P.T.T. a été affecté par des mesures d'annulation d'un montant total de 118 millions de francs. Elles sont intervenues notamment en contrepartie d'une ouver-

tures de crédits inscrite par la loi de finances rectificative du 28 décembre 1976. Ces mouvements ont intéressé des chapitres d'équipement.

Dans le domaine des *comptes spéciaux*, les annulations se sont élevées à un montant de 1.205 millions de francs au titre des comptes de prêts, notamment du F.D.E.S. Cette mesure est à rapprocher de la majoration de 3.000 millions de francs qui avait été décidée par la loi de finances rectificative du 13 septembre 1975, au titre du plan de développement de l'économie. Le tiers environ des crédits prévus pour les entreprises industrielles ont été annulés, compte tenu de la faiblesse des engagements constatés sur cette dotation en mars 1976 (0,52 % de la dotation ouverte par la loi rectificative du 13 septembre 1975).

Notre attention doit être tout particulièrement attirée sur la gestion du F.D.E.S. Bénéficiant d'un report de crédits de 1975 sur 1976 de 5.172 millions de francs (dont 3.000 millions au titre du plan de développement de l'économie), le Fonds a reçu une dotation budgétaire de 3.600 millions de francs au titre de la loi de finances pour 1976, soit un montant de crédits disponibles de 8.712,2 millions de francs. Compte tenu d'un montant de dépenses de 4.308,9 millions de francs et des annulations à hauteur de 995 millions de francs, le report de 1976 sur 1977 s'élève à 3.468,2 millions de francs, soit pratiquement le montant de la dotation de l'année 1976.

Ces opérations appellent deux remarques :

— de tels errements dans la gestion des crédits publics font perdre à l'autorisation de dépenses acceptée par le Parlement une partie de sa signification et rend très difficile à celui-ci sa tâche de contrôle ;

— il y a lieu de s'interroger sur les conditions de préparation des projets de loi de finances et sur la méthodologie utilisée par les services du ministère des Finances.

III. — LES PROCÉDURES PARTICULIÈRES D'AFFECTATION DE RECETTES

Des procédures particulières permettent au Gouvernement, en application des articles 18 et 19 de la loi organique, de majorer, en cours de gestion, les crédits ouverts par les lois de finances, dans la mesure où sont réalisées des recettes non prévues ou qui excèdent les évaluations. Ces procédures sont celles des fonds de concours et des réablissemments de crédits. En outre, les budgets annexes, en application de l'article 21, et les comptes d'affectation spéciale, en application de l'article 28 de la loi susvisée, peuvent bénéficier d'une autre procédure d'affectation de recettes : la « majoration de crédits » correspondant à la constatation d'une plus-value de ressources.

(En millions de francs.)

Désignation	Fonds de concours rattachés					Rétablissement de crédits				
	1972	1973	1974	1975	1976	1972	1973	1974	1975	1976
<i>Services civils.</i>										
Dépenses ordinaires	1.997	2.404	2.621	3.608	4.548	186	203	525	448	1.057
Dépenses en capital	684	1.037	1.055	1.104	2.011	104	68	45	49	35
<i>Services militaires.</i>										
Dépenses ordinaires	1.656	1.897	2.135	2.532	2.868	518	630	730	824	911
Dépenses en capital	422	610	746	1.275	1.078	468	676	444	739	615
Totaux pour le budget général	4.759	5.948	6.537	8.519	10.505	1.276	1.577	1.744	2.062	2.638
Pourcentages par rapport aux dépenses nettes ..	2,4 %	2,7 %	2,5 %	2,7 %	2,9 %	0,6 %	0,7 %	0,7 %	0,6 %	0,7 %

A. — Au titre du budget général.

Les crédits de fonds de concours rattachés au cours de la gestion ont augmenté de 23 %, soit à un rythme du même ordre que celui observé au cours des exercices récents, sauf en 1975 (+ 30 %).

Selon leur nature et leur origine, les fonds de concours se répartissent ainsi :

— près de 28 % du montant total sont des contributions des tiers (collectivités, établissements publics, sociétés, particuliers, etc.) à des dépenses engagées pour certaines actions ou des équipements (voirie, équipement sanitaire) ;

— 22 % représentent des produits budgétaires assimilés à des fonds de concours afin de faciliter leur affectation (recouvrements obtenus au titre de la répression des fraudes, prélèvement sur le pari mutuel, redevances foncières, etc.). La moitié représente les frais d'assiette et de perception des taxes locales remboursés par les collectivités (1.105 millions de francs) ;

— 50 % enfin proviennent de remboursements de services rendus (certains versements des Communautés européennes, remboursement par les comptes de commerce de la rémunération de leurs agents payés sur les crédits du budget général [Défense], versement d'Etats étrangers au titre des fabrications d'armements, etc.).

Selon leur destination, les fonds de concours affectent plus particulièrement, au titre des budgets civils, les Services financiers (37 % du total), de l'Équipement (15,5 %), de l'Éducation (8 %).

Les chapitres de dépenses de personnel continuent à recevoir la plus large fraction des fonds de concours rattachés (48,4 %). Dans ce domaine les remboursements effectués par les comptes de commerce sont prépondérants.

Par ailleurs, les fonds de concours sont soumis à une procédure budgétaire complexe qui comprend deux phases successives : le recouvrement des créances résultant d'engagements pris par les tiers, le rattachement par l'ouverture aux lignes budgétaires appropriées des dotations supplémentaires. Pour prononcer le rattachement, l'Administration dispose d'un délai de quatre ans (un an pour les chapitres de personnel), ce qui aboutit à la constitution de réserves, parfois importantes, de « droits à crédits » : à la fin de 1976, le montant des fonds de concours en attente d'ouverture de crédits budgétaires s'élevait à 2.104 millions (contre 1.410 millions à la fin de 1975 et 1.089 millions à la fin de 1974).

S'agissant des fonds de concours ayant donné lieu par anticipation à l'ouverture d'autorisations de programme provisionnelles, les difficultés déjà relevées par la Cour tiennent aux délais de versement, principalement par les collectivités locales, des participations dont elles sont redevables. Les instructions en vigueur admettent un délai de six mois. Les délais constatés étant fréquemment beaucoup plus longs, le ministre de l'Economie et des Finances a prescrit, par une circulaire du 8 juin 1976, de refuser désormais l'ouverture d'autorisations provisionnelles au bénéfice de collectivités ou de particuliers qui se trouveraient encore débiteurs au titre d'opérations antérieures ou en cours parce qu'ils n'auraient pas respecté l'échéancier fixé par la convention passée avec l'Etat. Ces dispositions nouvelles permettent d'escompter un apurement plus rapide des autorisations provisionnelles.

Il y a lieu d'observer que le plan de développement de l'économie a entraîné un sensible accroissement des ouvertures d'autorisations provisionnelles, notamment au titre de l'Education. L'incidence de la mesure précédemment rappelée ne pourra valablement être appréciée qu'à la fin de 1977 ou mieux en 1978.

Les rétablissements de crédits se sont élevés à 2.638 millions de francs contre 2.062 millions de francs en 1975, soit une progression de 28 % d'une année sur l'autre contre 11 % l'année précédente.

Ces opérations visées, elles aussi par l'article 19 de la loi organique, sont différentes dans la forme et dans le fond de celles relatives aux fonds de concours :

— *délai plus court pour prononcer l'affectation* : « sauf disposition spéciale expresse, un rétablissement de crédits ne peut intervenir qu'au titre de la gestion qui a supporté la dépense ou la gestion suivante » (arrêté du 28 février 1956, art. 6) ;

— *caractère éventuel de l'affectation* : alors qu'aux termes de l'article 19 de la loi organique le versement d'une contribution de tiers entraîne de droit l'ouverture de crédits, les recettes provenant de restitutions ou de cessions « peuvent » seulement donner lieu à rétablissement de crédits ;

— *soumission aux règles de droit commun en matière de reports* : l'obligation d'employer les fonds de concours conformément « à l'intention de la partie versante » interdit d'en limiter les possibilités de report. Au contraire, les crédits rétablis après annulation de dépenses doivent respecter la règle de l'annualité, sous réserve des assouplissements prévus par la loi organique elle-même pour certaines catégories de dépenses.

Les rétablissements de crédits sont prononcés par :

— ordonnance de virement de dépenses du budget d'un Ministère à l'autre, lorsque la recette provient d'un autre département ministériel ;

— bordereau de changement d'imputation, lorsque la recette provient d'un autre service du même Ministère ;

— reversement de fonds, lorsque la partie versante ne relève pas du budget général (ou d'un budget annexe).

L'augmentation constatée en 1976 s'impute principalement aux chapitres de *dépenses ordinaires des services civils* (+ 135 %). Elle s'explique par l'existence d'un rétablissement d'une ampleur inhabituelle au chapitre 46-21 « Aide sociale » du budget de la Santé (500 millions). Cette opération provient de ce que l'Etat a continué à supporter, pendant le dernier trimestre de 1975 et tout au long de l'année 1976, des charges d'aide sociale aux infirmes, aveugles et grands infirmes qui incombent aux caisses d'allocations familiales en application de la loi d'orientation du 30 juin 1975, mais que celles-ci n'ont pu assumer immédiatement. Le rétablissement de 500 millions correspond au reversement, par la Crise nationale d'allocations familiales, de la plus grande partie des dépenses payées par les comptables publics en 1975 et 1976, le solde devant faire l'objet d'une régularisation imputée au budget de 1977.

La procédure du rétablissement de crédits continue à appeler des observations quant à son domaine d'application et à sa complexité.

D'une part la procédure du rétablissement de crédits qui doit conserver un caractère d'exception ne devrait pas se substituer à la procédure du transfert de crédits préalable lorsqu'une administration effectue une dépense pour le compte d'une autre.

D'autre part, les domaines respectifs du rétablissement de crédits et du fonds de concours devraient être mieux déterminés. Dès à présent devrait être respecté le principe selon lequel le fonds de concours est une participation préalable à la dépense et le rétablissement de crédits est une correction a posteriori de l'imputation d'une dépense.

Enfin, la procédure de rétablissement de crédits est une procédure complexe et lente donc onéreuse qui devrait être simplifiée.

**B. — Affectation de recettes
au profit des budgets annexes.**

(En millions de francs.)

	Majorations de crédits (Art. 21)	Crédits de fonds de concours	Rétablissement de crédits
<i>Services civils.</i>			
Imprimerie nationale	39,6	»	1,8
Légion d'honneur	1,7	0,1	»
Monnaies et médailles	103,5	»	0,5
Ordre de la Libération	»	»	»
Postes et télécommunications	40	847,2	10,2
Prestations sociales agricoles	1.016,4	»	»
Totaux	1.201,2	847,3	12,6
<i>Services militaires.</i>			
Service des essences	55,3	»	4,6
Ensemble des budgets annexes	»	»	»

L'utilisation des trois procédures (fonds de concours, rétablissements de crédits et majoration de crédits) a permis de majorer les crédits des budgets annexes de 2 milliards de francs en 1976.

Les deux budgets annexes principalement affectés par cette modification des crédits sont ceux des Postes et Télécommunications et des Prestations sociales agricoles.

Le budget des Postes et Télécommunications reçoit des fonds de concours pour un montant de 847 millions de francs. Ceux-ci sont en diminution par rapport à ceux affectés au cours de l'exercice précédent du fait de la suppression des avances des particuliers pour le téléphone et le télex.

Le budget des Prestations sociales agricoles bénéficie de majorations de crédits pour un total de 1.015 millions de francs, pour une moitié au titre de la compensation des charges entre les régimes de Sécurité sociale et pour l'autre moitié du fait de la réévaluation du rendement de certaines recettes.

**C. — Affectation de recettes au profit des comptes spéciaux
du Trésor.**

Les fonds de concours et rétablissements de crédits concernent uniquement le F.S.I.R. D'un montant total de 1.137 millions de francs, ils ont progressé de près de 43 % par rapport au précédent exercice. En revanche, les majorations de crédits sont très inférieures (196 millions de francs).

IV. — LES VIREMENTS, TRANSFERTS ET RÉPARTITIONS

Le montant total des virements, transferts et répartitions pour l'ensemble du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor a atteint, pour 1976, 28,7 milliards de francs contre 27 en 1975.

Pour le seul *budget général*, il représente 26,3 milliards de francs contre 26,1 milliards de francs en 1975. Depuis 1972, le volume de ces procédures réglementaires était en croissance constante (+ 26 % en 1972, + 15,5 % en 1973, + 39 % en 1974, + 24 % en 1975). Par référence à 1975, en 1976 le total de ces mouvements ne varie pas en valeur absolue et même diminue en pourcentage des dotations budgétaires initiales : 8,3 % en 1976 contre 9,3 % en 1975.

L'évolution de ces mouvements a été la suivante depuis 1974 :

Désignation	1974	1975	1976
Virements	746,4	834,4	1.108,3
Transferts	8.432,4	10.440,4	11.755,7
Répartitions	11.939,2	14.877,7	13.473,1
Totaux	21.118	26.152,5	26.337,1

1° Les *virements* permettent, en vertu de l'article 14 de la loi organique, d'affecter, par décret, des crédits à des dépenses d'une nature différente de celle que prévoyait la loi de finances. Ils ne sont autorisés qu'à l'intérieur d'un même titre du budget d'un même Ministère. Ils doivent rester dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés et ne peuvent être opérés d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative.

En augmentation de près de 33 % par rapport à 1975, les virements n'affectent qu'une faible proportion des crédits initiaux (0,35 %). En outre pour l'essentiel, l'augmentation est motivée par les mesures d'aide exceptionnelle prises en faveur des exploitants agricoles durant les derniers mois de 1976. Pour le reste, l'augmentation n'a été que de l'ordre de 10 %.

Comme lors de l'examen des précédents budgets, la Cour des comptes appelle l'attention sur la persistance de l'insuffisance de certaines dotations et de l'excédent de certaines autres qui soulignent une négligence prolongée de l'Administration dans l'ajustement des prévisions aux besoins ou une sous-estimation volontaire des dépenses. Elle ne souligne cependant qu'une irrégularité formelle : un virement supérieur au dixième du montant des crédits du chapitre bénéficiaire.

Enfin elle fait observer que plusieurs virements sont intervenus tardivement et qu'ils peuvent conduire à des reports à la gestion suivante, ou traduire la régularisation a posteriori d'engagements de dépenses effectués en dépassement de crédits.

2° La procédure des arrêtés de *transfert* prévue par l'article 14 de la loi organique permet de modifier la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense, mais non la nature de cette dernière.

Il y a été recouru en 1976 pour un montant supérieur à celui de la gestion précédente : 11.755 millions de francs au lieu de 10.440 millions de francs, soit une augmentation de 12,6 %. Ces crédits représentent 3,7 % des dotations initiales du budget général pour 1976, comme en 1975.

Les transferts peuvent être classés soit d'après leurs causes ou soit d'après leur objet :

— les uns résultent de la dissociation imposée par les structures de l'Administration entre services titulaires des crédits et services utilisateurs ;

— les autres procèdent de la volonté d'ouvrir globalement à des lignes spécifiques des dotations dont l'emploi exigera par la suite une nouvelle distribution.

Les premiers traduisent le souci d'éviter les doubles emplois dans les attributions des administrations et présentent souvent un caractère habituel : transfert de la « Défense » à l'« Industrie » pour les dépenses d'intérêt militaire du Commissariat à l'énergie atomique, de l'« Aviation civile » pour les programmes d'études et de développement du matériel aéronautique, etc.

Ils s'élèvent à 7,2 millions de francs contre 8,2 millions en 1975. Cette diminution par rapport à l'année précédente tient au montant exceptionnellement élevé, en 1975, des transferts de crédits relatifs aux constructions aéronautiques civiles et de ceux opérés, dans le cadre du plan de développement de l'économie, pour financer l'équipement immobilier des administrations ; s'y ajoute la disparition, en 1976, d'importants transferts du budget de l'Équipement à celui de l'Intérieur (329 millions en 1975) en raison de la prise en charge

par le F.S.I.R. des subventions compensatrices du classement des routes nationales dans la voirie départementale.

Les seconds sont une conséquence du recours croissant à des chapitres fonctionnels dont les crédits peuvent être ventilés en cours de gestion avec une plus grande souplesse pour tenir compte du caractère des actions poursuivies et de l'évolution de la conjoncture. Ils proviennent principalement de trois budgets : « Charges communes » (pour des interventions notamment à caractère social), « Premier ministre » (F.I.A.T.) et « Environnement » (F.I.A.N.E.). Ils s'élèvent à 1,45 milliard au lieu de 2,2 milliards de francs, la diminution portant sur les mouvements de crédits relatifs aux interventions de caractère social.

A noter, en outre, en 1976, l'existence d'une quarantaine d'arrêtés de transferts totalisant plus de 3 milliards de francs de crédits et traduisant la mise en application de l'instruction ministérielle enjoignant de modifier les imputations budgétaires de charges de personnel (11 décembre 1975) et qui n'avait pu être prise en compte lors de la préparation du budget 1976.

Cette procédure appelle quelques remarques quant aux conditions dans lesquelles elle est utilisée. La loi organique dispose que le transfert ne doit pas aboutir à modifier la nature de la dépense entre chapitre d'origine et chapitre de destination.

La Cour des comptes fait observer que la nature de la dépense est malaisée à vérifier pour les transferts en provenance de chapitres à caractère fonctionnel, dont l'intitulé ne définit la spécialité de leur dotation que par l'objet des dépenses et non par leur nature. La procédure est ainsi utilisée entre titres budgétaires différents, voire entre crédits pour dépenses en capital et crédits pour dépenses ordinaires. De nombreux exemples de cette pratique ont de nouveau été relevés dans les transferts prononcés à partir des « fonds » du budget des *Services généraux* du Premier ministre et des chapitres d'aménagement touristique du budget des Charges communes.

En outre, la place occupée par cette procédure dans certains budgets est importante, atteignant pour les crédits transférés à d'autres ministères 10 % des crédits votés aux budgets des Services généraux du Premier ministre, 15 % au budget de l'Équipement et 57 % au budget de l'Aviation civile.

Si, dans quelques cas, les règles en la matière fixées par l'article 14 de la loi organique n'ont pas scrupuleusement été respectées, la Cour attire plus particulièrement l'attention :

— d'une part sur les transferts qui s'opèrent chaque année toujours sur les mêmes chapitres. Elle suggère que les dotations nécessaires soient inscrites directement sur les chapitres bénéficiaires dès la préparation du projet de loi de finances ;

— d'autre part sur les transferts tardifs effectués en fin d'année, voire au début de l'exercice suivant. L'utilisation de ces crédits est pratiquement impossible avant la clôture de la gestion à moins qu'il s'agisse d'une opération de régularisation pour des engagements effectués par anticipation sur l'ouverture attendue, ce qui est aussi irrégulier.

3° Les *répartitions* de crédits globaux destinés, soit « à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles », soit à couvrir des « dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés » se sont élevées à 13.473 millions de francs, en diminution de 9,5 % par rapport à 1975.

Mises à part les répartitions relatives aux dépenses éventuelles ou accidentelles (art. 10 et 11, paragraphe 1 de la loi organique) et qui s'élèvent à 81 millions de francs, la répartition de crédits globaux dont l'affectation par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés — plus de 13,3 milliards de francs — comprend deux catégories de mesures : la ventilation, en cours d'année, de la réserve constituée pour faire face aux modifications apportées dans les taux de rémunération des agents publics et celle de dotations destinées à promouvoir des actions nouvelles ou particulières dont le Gouvernement a entendu centraliser le contrôle.

En fait, 11,6 milliards de francs, soit 86,5 % des crédits de répartition, intéressent la rémunération et accessoires du personnel.

Les répartitions pratiquées à partir des crédits globaux pour dépenses éventuelles et pour dépenses accidentelles n'appellent aucune observation importante.

En revanche, au titre des répartitions de crédits globaux il faut souligner que la « grande répartition » pour dépenses de personnel est intervenue fin avril 1977, soit deux mois plus tôt que pour la gestion précédente. Elle est d'un montant plus faible dans la mesure où une plus grande partie des crédits de personnel sont inscrits directement aux chapitres de personnel des différents budgets. Elle a perdu son caractère d'ajustement à la dépense définitive tout en demeurant une régularisation a posteriori. Mais, de ce fait, les modifications de crédits à opérer par la loi de règlement en ce qui concerne les dépenses de personnel sont plus nombreuses que par le passé.

V. — LES REPORTS DE CRÉDITS

Si, en principe, « les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant », les exceptions légales sont nombreuses. Pour le budget général, les crédits reportés de l'exercice 1976 à 1977 s'élèvent à 10.127 millions de francs contre 14.190 millions de francs l'année précédente, soit une régression de 28,6 %. Ils représentent 2,8 % du montant net des crédits disponibles au lieu de 4,3 % en 1975.

La diminution observée d'une année sur l'autre résulte pour l'essentiel du volume important de crédits ouverts en fin d'année 1975 au titre du plan de développement de l'économie et qui avaient dû être reportés sur l'exercice suivant. Les reports de crédits retrouvent en fin 1976 un niveau comparable à celui de fin 1974 (10.110 millions de francs).

(En millions de francs.)

Désignation	Reports de 1975 à 1976	Reports de 1976 à 1977
Reports de crédits pour dépenses en capital (A)	11.341	8.064
Reports de crédits pour dépenses ordinaires :		
— inscrits à l'état « H »	2.347	1.370
— provenant de fonds de concours	90	97
— autres crédits	412	596
Total « dépenses ordinaires » (B) ..	2.849	2.063
Total des reports	14.190	10.127

Les reports de crédits de *fonctionnement* (nous examinerons plus loin les reports de crédits d'équipement dans le développement que nous consacrons à la gestion de ces dotations) intéressent :

— les crédits affectés aux chapitres inscrits dans un état spécial annexé à la loi de finances (état H) qui peuvent être reportés sans restriction ;

— de même, les reports de crédits de fonds de concours, dans la mesure où ils ne sont pas destinés à des dépenses de personnel, qui peuvent être effectués sans limitation ;

— les autres crédits qui ne peuvent être reportés que dans la mesure où ils correspondent à des dépenses effectivement engagées et dans la limite du dixième de la dotation de chaque chapitre.

a) Ceux concernant les chapitres inscrits à l'état H ont connu une sensible régression.

Chapitres inscrits à l'état « H »	1974	1975	1976
Reports à la gestion suivante :			
— en millions de francs	1.874	2.347	1.370
— en pourcentage des crédits nets	11	7,2	4,7

Cette évolution est particulièrement sensible au budget des *Charges communes*.

(En millions de francs.)

Chapitres	Reports de 1975 à 1976	Reports de 1976 à 1977
42-06 (*) « Contribution financière de la France au budget des Communautés européennes. »	158,6	»
44-92 « Subventions économiques. »	85,7	133,9
46-90 « Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale. »	200	»
46-91 « Application de la loi du 6 novembre 1969 relative à l'indemnisation des Français dépossédés. »	146,2	164,6
46-96 « Application de la loi instituant le Fonds national de solidarité. »	530,4	»
Divers	6,8	6,3
	1.127,7	324,8

(*) Dont l'intitulé est devenu en 1977 « Contribution à des organismes européens ».

Elle traduit les modifications intervenues dans la structure budgétaire :

— la contribution à des organismes européens a été remplacée depuis le 1^{er} janvier 1975 par un prélèvement sur les recettes du budget général ;

— les dotations disponibles prévues pour les régimes obligatoires de Sécurité sociale ont fait l'objet d'arrêtés d'annulation ;

— la dotation du F.N.S. a été transférée au budget de la Santé.

Demeurent importants les reports de crédits pour subventions économiques compte tenu des dotations complémentaires accordées en cours d'année, ceux relatifs à l'indemnisation des rapatriés du fait des délais de liquidation des dossiers déposés.

Cette diminution globale rappelle indirectement les objectifs de la politique de reclassement fonctionnel des dépenses par transferts des crédits du budget des Charges communes sur les budgets des départements ministériels compétents.

D'une manière générale cependant il faut noter une diminution sensible des reports de crédits pour les autres budgets à l'exception de l'Agriculture.

b) Les reports à la gestion suivante des fonds de concours rattachés dans l'année demeurent faibles et ne représentent que 0,92 % de l'ensemble des crédits de l'espèce dont a disposé le budget général contre 1,45 % en 1976.

c) Pour les autres chapitres, le volume des reports à la gestion suivante est légèrement supérieur à celui de l'année précédente mais est égal seulement à 0,25 % des crédits nets correspondants (contre 0,27 %).

A nouveau, la Cour a relevé à plusieurs reprises que des procédés indirects sont parfois utilisés pour reporter à la gestion suivante des crédits excédentaires qui devraient normalement être annulés en fin de gestion. Ils consistent à ordonnancer, sans besoin réel ou immédiat, des dépenses qui ne constituent qu'une consommation apparente des crédits, ceux-ci se trouvant en quelque sorte placés en réserve aux chapitres, comptes ou organismes bénéficiaires.

Les reports de crédits des *budgets annexes* ont augmenté de 12,4 % de 1975 à 1976. Cette augmentation provient essentiellement du budget des Postes et Télécommunications tant pour les crédits budgétaires que pour les fonds de concours ; elle est liée au volume croissant des investissements engagés. Au budget des Monnaies et Médailles, le doublement des reports à la gestion suivante correspond pour l'essentiel aux délais occasionnés par l'achèvement des travaux et l'acquisition des matériels nécessaires à la réalisation de l'usine de Pessac.

Les reports de crédits des *Comptes spéciaux du Trésor* sont en diminution importante tant pour les comptes d'affectation spéciale (— 50,7 %) que pour les comptes de prêts (— 27,2 %), car l'année précédente les reports effectués au titre du F.S.I.R. et du F.D.E.S. avaient été notablement majorés du fait des crédits du plan de développement de l'économie non encore utilisés.

VI. — LES DÉPASSEMENTS ET LES CRÉDITS NON CONSOMMÉS

(En millions de francs.)

	1975		1976	
	Dépassements de crédits	Annulations demandées	Dépassements de crédits	Annulations demandées
Budget général	10.658,2	3.391,2	13.892,9	1.625,4
Budgets annexes	1.610,7	531,4	1.038,4	1.263,9
Comptes spéciaux du Trésor	2.684,4	290,3	1.020,3	155,6
	14.953,3	4.212,9	15.951,6	3.044,9

Globalement les crédits complémentaires demandés pour couvrir les dépassements constatés sur le budget 1976 sont en augmentation de 6,6 % alors qu'ils avaient déjà pratiquement doublé l'année précédente. Les crédits non consommés, dont l'annulation est proposée, diminuent de 27,7 %. En fait ces résultats masquent des évolutions divergentes :

— progression importante des dépassements au titre du budget général + 30,3 %, diminution notable pour les budgets annexes et surtout les Comptes spéciaux du Trésor.

Il y a lieu en outre de rappeler que, selon les termes des articles 10 et 11 de la loi organique, tout dépassement constitue une irrégularité pour les crédits *limitatifs* ou *provisionnels* mais non pour les crédits *évaluatifs*.

Toutefois, comme le rappelle la Cour des comptes, si les dépassements sur les crédits évaluatifs sont autorisés par la loi organique, ils doivent conserver un caractère exceptionnel. La dotation des chapitres de cette catégorie doit être évaluée de façon aussi précise que possible sous peine de méconnaître l'objet fondamental imparti à la loi de finances de l'année : prévoir et autoriser l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Pour le *budget général*, les dépassements concernent presque exclusivement des crédits évaluatifs (99 % du total), relatifs aux dépenses ordinaires civiles et en grande partie inscrits au budget des Charges communes.

Comme les années précédentes les principaux dépassements sont constatés au budget des Charges communes (11.183 millions de francs) et représentent 17,1 % des crédits ouverts aux chapitres considérés, ce qui révèle une carence dans les méthodes d'évaluation des dépenses.

Ils ont plus particulièrement affecté les chapitres relatifs à la dette publique et aux garanties accordées par le Trésor, ainsi que ceux liés aux dégrèvements fiscaux consécutifs à l'aide à l'investissement instaurée par les lois de finances rectificatives de mai et septembre 1975.

En outre des dépassements sont constatés aux budgets des Anciens combattants et du Travail. Pour ce dernier, ils sont liés à la dégradation du marché de l'emploi.

En vertu de l'article 10 de la loi organique, les dépenses sur *crédits provisionnels* ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Les dépassements irréguliers constatés ont atteint un niveau relativement important par rapport aux exercices antérieurs (97 millions de francs). Ils sont liés notamment à la non-application d'un transfert de charges de l'Etat aux caisses d'allocations familiales pour le règlement de l'allocation aux adultes handicapés.

Comme le souligne la Cour des comptes de tels dépassements auraient pu être évités par le recours aux procédures prévues par l'article 10 de la loi organique (prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles et décret d'avances).

Des dépassements de crédits limitatifs apparaissent à 47 chapitres contre 18 en 1975, mais leur volume connaît un fléchissement considérable de 127 à 20 millions. Ces diverses évolutions s'expliquent par :

— l'anticipation de la date de la « grande répartition ». Elle a pour contrepartie une relative imprécision dans la fixation du montant des dotations et conduit à des dépassements de faible ampleur ;

— l'application de la circulaire du 11 décembre 1975 du ministre des Finances relative au regroupement au titre III de l'ensemble des rémunérations versées par l'Etat a entraîné notamment la création en cours d'exercice de nouveaux chapitres de rémunération d'auxiliaires dont les dotations par transferts de crédits ont été souvent approximatives ;

— des erreurs matérielles entraînant des dépassements de faible ampleur.

La Cour des comptes attire plus particulièrement l'attention sur le développement de la pratique des autorisations de dépasse-

ment accordées par le ministre des Finances sur des chapitres dotés de crédits limitatifs ou provisionnels.

Ces dépassements présentent un caractère temporaire et sont régularisés soit par des lois de finances rectificatives, soit par les diverses procédures réglementaires. Ils intéressent principalement les chapitres de personnel.

Ainsi, en contrepartie de blocages puis d'annulations sur d'autres lignes du même budget ou éventuellement d'autres budgets, des possibilités de dépenses en excédent des crédits disponibles sont accordées dans l'attente d'une régularisation, soit par des transferts, des virements ultérieurs, des rattachements de fonds de concours ou des rétablissements de crédits, soit, le plus souvent, par une loi de finances rectificative.

De telles pratiques sont non seulement en contradiction avec les dispositions des articles 10 et 11 de la loi organique, mais détournement de leur esprit les procédures prévues pour la modification des crédits.

Au titre des *budgets annexes*, les dépassements de crédits marquent une diminution de 35,5 % par rapport à 1975 et représentent une plus faible proportion des crédits nets : 1,4 % contre 2,5 %. Des dépassements irréguliers de crédits limitatifs affectant le budget des Prestations sociales agricoles auraient pu être évités par l'ouverture de crédits complémentaires en cours d'année (art. 21 de la loi organique).

Au titre des *comptes spéciaux*, les dépassements de crédits marquent aussi une forte diminution par rapport au précédent exercice (— 62 %). Un dépassement irrégulier de crédits limitatifs affecte le compte « Avances aux territoires, établissements et Etats d'outre-mer » par suite de la mise en œuvre tardive d'une mesure législative adoptée fin 1975 et qui nécessitait l'adaptation de la nomenclature budgétaire.

VII. — LES IMPUTATIONS BUDGÉTAIRES IRRÉGULIÈRES

L'article 7 de la loi organique dispose que les crédits ouverts par les lois de finances et affectés à un service ou à un ensemble de services « sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination ».

Ce principe de la spécialité des autorisations de dépenses est généralement respecté, tant en raison de l'attention qu'y portent les ordonnateurs que de la surveillance exercée par les contrôleurs financiers et par les comptables payeurs.

Jusqu'à présent, l'infraction la plus grave et la plus constante à la règle de la spécialité des crédits était l'imputation de dépenses de personnel permanent sur des crédits autres que ceux de la première partie du titre III. En application de la circulaire du 11 décembre 1975 du ministre des Finances précédemment évoquée, un important effort de redressement a été réalisé dans ce domaine durant l'année 1976, et des opérations complémentaires sont intervenues en 1977.

Néanmoins demeurent d'autres irrégularités. Certaines s'expliquent soit par l'imprécision de la nomenclature budgétaire notamment aux budgets de l'Agriculture et du Tourisme, soit par l'insuffisance de provisions des chapitres normalement imputables : Services généraux du Premier ministre.

Il faut cependant souligner que certaines imputations irrégulières constatées les années précédentes et poursuivies en 1976 doivent faire l'objet de mesures de régularisation en 1977 et 1978.

VIII. — LA GESTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

Les dépenses d'investissements exécutés sur le budget général ont atteint 61,1 milliards de francs en 1976 contre 56,5 en 1975, soit une progression de 8,1 %.

Les reports sont en diminution. Ils passent de 11,3 milliards de francs en 1975 à 8,06 milliards de francs en 1976, soit 16,7 % et 11,6 % du montant des crédits nets. La diminution observée résulte pour l'essentiel du gonflement qui s'est manifesté en 1975 en raison des crédits ouverts en fin d'année au titre du plan de développement de l'économie.

Pour les services civils, les reports ont atteint 6,19 milliards contre 9,15 milliards de francs en 1975 (— 32,3 %). Ils proviennent, pour plus des trois quarts, de huit budgets :

Budgets	Reporte de 1976 à 1977		Principaux chapitres concernés
	En millions de francs	En pourcentage des crédits nets	
Charges communes	2.045,2	27,1	54-90 (fonds de dotation ou capital des entreprises publiques), 57-05 (équipement administratif...), 64-00 (primes de développement), 64-01 (aides pour l'équipement hôtelier), 65-00 (équipement des grands ensembles), 68-00, 02 03 et 04 (investissements hors de la métropole).
Industrie	732,5	7,6	54-92 (actions de politique industrielle), 56-01 (plan calcul), 64-04 (fonds de la recherche scientifique et technique), 66-05 (plan calcul).
Equipement	707	8,4	53-20 (routes), 53-32 (ports maritimes), 65-41 (opérations d'aménagement concerté), 65-54 (logements sociaux).
Education	292,7	6,9	66-31 (subventions d'équipement... premier degré), 66-33 (subventions d'équipement... second degré).
Agriculture	268,7	10,6	61-65 (équipement de production), 61-66 (services publics ruraux).
Santé	247,3	9,9	66-11 (subventions d'équipement sanitaire).
Services financiers	240,2	40,7	57-90 (équipement des services financiers).
Culture	216,8	22,9	56-32 (bâtiments civils et constructions publiques).

En ce qui concerne les autorisations de programme, celles-ci ont connu une faible progression d'une année sur l'autre : 89,6 milliards de francs contre 88,6 milliards de francs. Là aussi il faut rappeler l'incidence en 1975 des autorisations nouvelles qui avaient été ouvertes au titre du plan de développement de l'économie (10,7 milliards de francs) et qui n'ont pas eu d'équivalent en 1976.

Au niveau de l'affectation des autorisations de programme, il semble que les opérations s'effectuent correctement. Toutefois les ouvertures tardives d'autorisations de programme, notamment par la loi de finances rectificative de fin d'année, ne peuvent toutes être affectées avant la clôture de l'exercice. En ce qui concerne les opérations déconcentrées, on observe une assez grande diligence des préfets de région dans la subdélégation des autorisations qui ont été déléguées par les ministres mais en revanche une proportion qui restent insuffi-

fisante des autorisations ainsi subdéléguées a donné lieu à affectation dans le courant de l'année.

Mais au niveau de l'utilisation effective des autorisations de programme, la Cour des comptes fait observer :

« Que le Ministre les décide directement ou que des autorités déconcentrées y procèdent, sur délégation, les affectations ne constituent qu'un indice de l'utilisation des autorisations de programme. Celles-ci ne sont réellement consommées que par l'engagement juridique prononcé par l'ordonnateur, que suivra, dans le cadre des crédits de paiement correspondant aux autorisations, le mandement de la dépense.

« D'après la comptabilité des engagements tenue par le ministère de la Défense, 93,5 % du montant cumulé des autorisations affectées au 31 décembre 1976 avaient donné lieu à des engagements juridiques.

« Pour les budgets civils, des éléments d'information analogues devraient pouvoir être tirés de la comptabilité spéciale des investissements. En 1976 cependant, celle-ci a fait l'objet d'une réforme importante, en application de la circulaire prise par le ministre de l'Economie et des Finances, le 24 février 1976, en vue d'en adapter les méthodes aux besoins nouveaux qui se sont manifestés en matière d'information sur les dépenses d'investissement de l'Etat. En raison des perturbations entraînées par la refonte consécutive du fichier de base de cette comptabilité, une totale exactitude des états de situation des autorisations de programme qui en sont tirés ne semble pas assurée pour 1976. Il apparaît néanmoins, sous cette importante réserve, que le pourcentage des engagements par rapport aux affectations n'était compris entre 80 et 100 % que pour un peu plus de la moitié des budgets. »

QUATRIÈME PARTIE

OBSERVATIONS RELATIVES AU RAPPORT AU PARLEMENT SUR LES FONDS PUBLICS ATTRIBUÉS A TITRE D'AIDES AUX ENTREPRISES INDUSTRIELLES

(Annexe au projet de loi portant règlement définitif du budget de 1976.)

Le rapport consacré au recensement des fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles est le quatrième à être publié en vertu des dispositions de l'article 80 de la loi de finances pour 1974 complétées par l'article 90 de la loi de finances pour 1976.

D'année en année, on observe une nette amélioration du document et c'est avec satisfaction que l'on constate qu'il a été tenu compte d'observations formulées par les Rapporteurs généraux des deux Assemblées.

Pour ce qui la concerne, la commission des Finances du Sénat a été entendue sur deux points :

1° Nous écrivions il y a un an, après avoir passé en revue les modifications apportées au document :

« Cette série d'améliorations aurait dû être couronnée par ce tableau récapitulatif que nous réclamons depuis deux ans et qui figure en conclusion d'autres documents de synthèse par exemple celui qui est consacré à l'aide allouée au Tiers-Monde dont le coût total est calculé au franc près. »

Pour l'exercice 1976, ce tableau a été établi et figure aux pages 17 à 19 du rapport, d'une manière très affinée d'ailleurs puisqu'ont été récapitulés pour chacune des aides, tant les montants décidés que les montants versés ainsi que le montant des remboursements effectifs lorsqu'il s'agit de prêts et d'avances.

2° Sur le second point, nous n'avons encore qu'une amorce de réponse à la question ainsi posée dans notre précédent rapport :

« Rien ne s'oppose — ni les textes, ni le nombre somme toute restreint des bénéficiaires — à ce que soit publiée pour chaque

type de concours de l'Etat la liste des entreprises qui sont parties pleinement informé de l'usage qui est fait de ses deniers. »

A l'occasion d'une nouvelle présentation des prêts du F.D.E.S., les firmes bénéficiaires les plus importantes sont citées. On ne peut qu'inviter le Gouvernement à poursuivre dans cette voie.

A ces modifications formelles ajoutons comme progrès sensibles :

— une nouvelle classification des aides en fonction de leur finalité, exercice quelque peu difficile puisqu'une même aide peut être affectée à la poursuite de plusieurs objectifs ;

— et surtout un développement consacré à « l'organisation administrative de la gestion des aides » — susceptible d'intéresser les industriels demandeurs autant que les parlementaires — où sont recensés et classés, administrations, comités et établissements financiers chargés de l'octroi des concours : en un mot, au fil des ans, ce document devient une mine de renseignements utiles.

Quant au *champ d'investigation*, dès l'instant où le Gouvernement se refuse à faire figurer — à tort, persistons-nous à penser — les aides apportées par l'Etat aux entreprises publiques industrielles titulaires d'un monopole (E.D.F., G.D.F., Charbonnages, C.E.A.), il a été exploré dans sa quasi-totalité et une simple adjonction a dû être apportée concernant les primes versées aux sociétés de développement régional pour les participations en capital qu'elles prennent dans les entreprises.

..

Si ce document n'épuise pas totalement le sujet des aides publiques à l'industrie, il présente l'intérêt de nous donner une vue de leur évolution sur une période récente de trois ans et, à la veille d'un changement radical de politique économique, de voir dans quelle mesure elles avaient été utilisées soit à préparer l'avenir, soit à financer les séquelles du passé.

La réponse à ces interrogations figure dans les tableaux qui suivent :

ÉVOLUTION DES AIDES DE L'ÉTAT A L'INDUSTRIE DE 1974 A 1976

A. — Les subventions.

(En millions de francs.)

Nature de la subvention	1974	1975	1976
Les primes de développement régional	453,8	390,4	508,8
Les primes de localisation des activités tertiaires.	18,2	1,5	23,5
Les primes de localisation des activités de recherche	0,4	0,3	3,8
Les indemnités de décentralisation	6,2	2,9	2,8
L'aide au développement industriel de la Bretagne	0,5	1,4	0,9
Le « Centime du Sud-Ouest »	7,5	7,6	7,3
La prime d'emploi (D.O.M.)	3,5	9,3	13,5
La prime d'équipement (D.O.M.)	2,8	5,3	22,1
Les crédits d'action de politique industrielle ..	147,1	111,2	193,4
Les actions de démonstration de l'agence pour les économies d'énergie	»	22,2	15,1
Les subventions destinées à l'utilisation d'énergies nouvelles	»	0,2	0,4
Le fonds de la recherche dans le domaine des eaux continentales, de l'atmosphère, du bruit et de l'environnement	2,1	7,5	7,4
Le F.I.A.N.E.	8,5	5,0	6,2
Les aides au paiement des redevances de pollution	32,5	23,0	11,2
Aide au secteur industriel pour la prévention des pollutions et des nuisances	0,7	0,8	1,2
Le Fonds de la recherche	84,0	176,2	369,4
L'aide au pré-développement	15,0	11,0	15,5
La prime d'incitation à la création d'emplois ..	»	113,1	157,3
La prise en charge d'une partie des allocations conventionnelles de chômage partiel	»	16,1	163,6
L'aide à l'adaptation professionnelle	15,3	17,1	21,6
L'aide à la formation	21,5	21,9	20,3
Les contrats emploi-formation	»	2,0	87,8
L'aide à la construction navale	771,4	1.101,1	1.021,0
Les aides au développement d'appareils aéronautiques nouveaux	873,8	1.939,7	1.181,8
La prime d'orientation agricole	195,5	259,2	203,0
L'aide au matériel de presse	10,1	12,0	8,8
Fonds de soutien aux hydrocarbures	17,3	21,1	48,5
Les aides à l'informatique	336,0	634,0	1.250,0
L'aide à l'industrie cinématographique	178,2	178,4	198,5
Total	3.201,9	5.111,5	5.564,7

B. — Les garanties.

(En millions de francs.)

	Versements du Trésor			Reversements de la C.O.F.A.C.E.		
	1974	1975	1976	1974	1975	1976
Assurance-crédit	»	216	»	270	198	356
Risques économiques	648	1.155	2.100	»	»	»
Assurance-prospection ..	35,5	38,5	38	»	»	»
Total	683,5	1.409,5	2.138	270	198	356

C. — Les bonifications.

(En millions de francs.)

	Montant des versements		
	1974	1975	1976
Bonifications normales	283	303	308,8
Bonifications liées aux procédures spéciales	»	91,6	184
Garantie de change	»	6,2	21,3
Prime aux sociétés de développement régional ..	»	»	33,1
Total	283	400,8	547,2

D. — Les avances remboursables en cas de succès.

(En millions de francs.)

	Crédits consommés			Montant des remboursements		
	1974	1975	1976	1974	1975	1976
L'aide au développement de la recherche	165	230	218	20,4	30,2	34
Lancement de certains matériels aéronautiques et d'armement (compte spécial 904-15)	66,8	54,4	33,1	22,2	26,1	23,8
Contribution de l'Etat à l'effort de prospection et de présentation à l'étranger de matériel aéronautique, électronique et mécanique de fabrication française ..	»	3,4	4,1	»	1,1	0,8
Total	231,8	287,8	255,2	42,6	57,4	58,6

E. — Les prêts.

(En millions de francs.)

	Montant des prêts versés			Montant des remboursements		
	1974	1975	1976	1974	1975	1976
Les prêts sur ressources du F.D.E.S.	1.436,6	1.725,7	1.979	333,6	386,7	326,6
Les prêts sur ressources de fonds forestier national	12,1	11,9	15,1	»	2,8	4,3
Les prêts à la S.N.I.A.S. et à la S.N.E.C.M.A. (compte spécial 903-13).	1.015,2	1.799,5	958,5	0,04	0,03	35,3
	2.463,9	3.537,1	2.952,6	333,64	389,53	366,2

F. — Les avantages fiscaux (fiscalité d'Etat).

(En millions de francs.)

	Evaluation de la perte de recettes		
	1974	1975	1976
Réduction du droit de mutation et de la taxe de publicité foncière	14,5	20,4	35,05
Amortissement exceptionnel de 25 % sur les constructions nouvelles	49,3	64,2	32,36
Apport partiel d'actifs et scissions	p.m.	p.m.	p.m.
Transferts de déficits	3,57	1	4,14
Intégration fiscale	p.m.	30,2	p.m.
Conventionnement	1,5	»	0,22
Liquidation de sociétés inactives	10	7,6	6,95
Création d'établissements industriels à l'étranger.	1,3	6,3	9,07
Création d'établissements commerciaux à l'étranger	12,4	4,6	10,17
Total	92,57	134,3	97,96

	1974	1975	1976
Total général des aides de l'Etat nettes des remboursements (en millions de francs)	6.310,5	10.236,1	10.774,9

Pendant les trois exercices couverts par nos statistiques, on assiste d'abord à une progression très rapide des aides publiques aux entreprises industrielles : 62,2 % de 1974 à 1975, puis à leur relative stabilisation en 1976.

Ce bond en avant est essentiellement imputable aux multiples crises qu'affronte notre économie :

— *Recul de certaines activités* rudement concurrencées par les nouveaux venus sur les marchés internationaux : d'où l'importance considérable de subventions à la construction navale — plus du milliard par an — et des prêts du F.D.E.S. — près de deux milliards —, le principal emprunteur étant la sidérurgie ;

— *Crise de l'emploi* : d'année en année, on voit apparaître de nouvelles rubriques (prime d'incitation à la création d'emplois, prise en charge d'une partie des allocations conventionnelles de chômage partiel, contrats emploi-formation) et croître rapidement le total des dotations : 36,8 millions de francs en 1974, 170,2 millions en 1975 ; 450,6 millions en 1976 ;

— *Dérive du franc sur le marché des changes* qui au chapitre des garanties pour risques économiques se traduit par un triplement des crédits ; 648 millions en 1974 ; 1.155 millions en 1975 ; 2.100 millions en 1976, cette dernière dotation représentant le cinquième des aides ; *hausse excessive des taux d'intérêt* qui nécessite de la part du Trésor public un volume croissant de bonifications pour ne pas pénaliser l'investissement (283 millions en 1974, 400,8 millions en 1975, 547,2 millions en 1976) ;

— *Crise pétrolière*, avec une double action mais pas encore très onéreuse : sur la recherche de matière première par le canal du Fonds de soutien aux hydrocarbures dont les crédits ont triplé en trois ans pour atteindre 48,5 millions en 1976 ; sur la recherche d'économies d'énergie par le biais des actions de démonstration de l'Agence (15,1 millions en 1976).

Ces dernières interventions sont déjà porteuses d'avenir au même titre que toutes celles qui ont pour objet la restructuration de l'appareil industriel d'une part, la recherche d'autre part. Mais force est bien de constater que le poids du passé ne permet pas d'y affecter encore des sommes très importantes.

— *Les crédits d'action de politique industrielle* seront passés néanmoins en trois ans de 141,1 à 193,4 millions de francs (+ 30 %). Mais deux « créneaux » absorbent l'essentiel des dotations affectées aux activités de pointe : les aides à l'*aéronautique* qui ont frôlé les 2 milliards en 1975 pour redescendre à 1.181,8 millions en 1976 et les aides à l'*informatique* qui ont pratiquement doublé chaque année : 336 millions en 1974 ; 654 millions en 1975 et 1.250 millions en 1976.

— *Les subventions des Fonds de la recherche* progressent de 84 millions de francs en 1974 à 176,2 millions en 1975 et 368,4 millions en 1976 ; celles de l'aide au *prédéveloppement* de 15,3 à 17,1 et 21,6 millions et les avances remboursables en cas de succès pour *le développement* de la recherche de 165 à 230 puis 218 millions.

Enfin, s'agissant des modalités de l'aide, on constate sur trois ans quelques variations dans les structures.

La part *des subventions budgétaires* reste à peu près constante, variant de très peu autour de 50 %. Il en va de même *des avantages fiscaux*, mais pour un montant si faible qu'il représente moins de 1 % du total : alors qu'aux Etats-Unis et en Allemagne fédérale l'impôt est largement utilisé à des fins conjoncturelles ou pour des opérations de restructuration, on répugne chez nous à l'employer. En revanche on assiste à une vive progression *des garanties* et *des bonifications*, ce qui fait que la part des aides à fonds perdus dans l'ensemble est croissante : 66 % en 1974, 67,6 % en 1975 et 76,5 % en 1976.

CINQUIÈME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

I. — AUDITION DU PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Votre commission des Finances a entendu, le 7 juin 1978, M. Bernard Beck, premier président de la Cour des comptes, ainsi que MM. Raymond Mathey, président de chambre, et François Delafosse, conseiller référendaire.

Dans un exposé liminaire, M. Beck, premier président, a présenté des observations générales sur l'exécution du budget pour 1976 :

1. L'exécution du budget de 1976 se caractérise notamment, par rapport à l'année précédente (1975) :

— par une augmentation des dépenses (11,9 %) qui a été inférieure à celle du produit intérieur brut en valeur (15,3 %) ;

— à l'inverse par un accroissement de 17,9 % des recettes qui, lui, se trouve supérieur à l'augmentation du produit intérieur brut.

En raison de cette double évolution, le déficit budgétaire est notablement inférieur à celui de 1975 (37,8 milliards). Il atteint néanmoins 17,2 milliards, soit un peu moins de 1 % du produit intérieur brut.

En 1976, les masses budgétaires et l'équilibre initialement prévus ont été profondément modifiés en cours d'année : si, pour le budget général, les recettes effectives n'ont dépassé que de 7,5 % les recettes prévues (342,5 milliards contre 317,4 milliards), l'écart atteint 14,6 % pour les dépenses (365,9 milliards contre 317,4).

Pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, trois lois de finances rectificatives avaient majoré les crédits initiaux de 4,9 %. Mais les modifications apportées en cours de gestion par voie réglementaire (notamment par rattachement de fonds de concours) ont elles-mêmes augmenté les crédits ainsi rectifiés de 4,5 %, cependant que les ajustements demandés dans le projet de loi de règlement représentent une majoration de 7,1 % des crédits ouverts par voie législative (loi de finances + lois rectificatives).

2. Ces changements par rapport aux données initiales s'accompagnent de modifications apportées à la répartition des crédits. C'est ainsi que, pour le budget général, les virements, transferts ou répartitions ont représenté 8,3 % des dotations budgétaires initiales.

En ce qui concerne, d'une façon générale la gestion des autorisations budgétaires, la Cour a pu constater deux améliorations :

— l'avancement de la date de la « grande répartition » des crédits de personnel, qui fait perdre à cette procédure le caractère, qu'elle revêtait auparavant, d'un ajustement précis à la dépense définitive. Cependant, malgré ce progrès, la grande répartition constitue

toujours une régularisation *a posteriori*. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait que cette procédure intervienne avant l'expiration de l'exercice auquel s'appliquent les crédits ; ceux-ci retrouveraient alors leur caractère d'autorisation préalable ;

— autre progrès important : la régularisation de certaines imputations budgétaires de dépenses de personnel (agents non titulaires pour lesquels les dépenses étaient irrégulièrement imputées sur des crédits de matériel, d'études ou d'équipement).

En revanche, la Cour a souligné l'importance accrue des dépassements de crédits qui, pour le budget général, ont représenté sensiblement 4 % des crédits votés par le Parlement contre 3,5 % en 1975. Cette évolution est certes en partie due aux modifications de procédures qui viennent d'être évoquées. Mais le phénomène traduit surtout, dans de trop nombreux cas, un défaut de prévision, ou un défaut de correction des prévisions, notamment pour des dépenses de caractère évaluatif telles que la dette publique et les interventions économiques ; pour ces catégories de dépenses, la faculté de dépassement ne devrait pas conduire à des sous-évaluations persistantes, qui altèrent la sincérité de la présentation initiale du budget.

3. Les observations formulées par la Cour paraissent rejoindre les préoccupations de votre Commission. Nous avons en effet, retrouvé, dans votre questionnaire, des demandes qui traduisent des soucis constamment exprimés par votre Haute Assemblée :

— la demande d'une exacte information sur les modalités et les incidences des mesures fiscales que vous avez décidées ;

— le souci d'une présentation sincère des conditions de l'équilibre budgétaire et d'une évaluation aussi précise que possible des dotations, afin d'éviter des dépassements et de trop nombreux mouvements en cours d'année ;

— les interrogations relatives à certaines procédures lentes et complexes qu'il importe de rendre plus efficaces : en particulier la procédure des fonds de concours.

Sur ces divers points, la Cour a tenté, à votre demande, de compléter les renseignements contenus dans son rapport, en même temps qu'elle s'efforce de contribuer à l'amélioration des procédures.

Il est du devoir de la Juridiction de vous apporter son concours. Je puis donc vous assurer qu'elle tiendra le plus grand compte, dans l'orientation de ses travaux, des inquiétudes que vous exprimez ou des interrogations que vous formulez.



M. Fosset a fait observer que si la progression des dépenses avait été de 11,92 %, donc inférieure à celle du produit intérieur brut (15,9 %), les dépenses de fonctionnement au titre du budget général avaient augmenté de 13,6 %. Dans ces conditions, les dépenses de fonctionnement ont progressé plus rapidement que les dépenses en capital et, de plus, le déficit de la loi de finances a été financé par la création monétaire, ce qui favorise de l'inflation.

Il fait observer que les dépenses d'équipement des services administratifs étaient en augmentation de 30 % alors que le budget général ne croissait que de 13,6 %. D'autre part, la progression de 18,7 % des dépenses de personnel traduisait un recrutement de personnel supplémentaire, politique qui lui paraît contradictoire avec le développement des dépenses d'équipement qui devrait permettre des gains de productivité.

Il a ensuite attiré l'attention de la Commission sur la nécessité de surveiller l'évolution des crédits évaluatifs et l'augmentation des dépenses de prestige.

A ce propos, il a rappelé le versement d'une indemnité de 250 millions de francs à la S.N.I.A.S. et à la S.N.E.C.M.A. au titre du programme « Concorde ». Le Parlement devrait être aussi éclairé sur les dépenses d'investissements engagées notamment au titre de l'aéronautique et des villes nouvelles.

M. Duffaut a attiré l'attention de la Commission sur le fait que l'on vote les budgets en équilibre mais que trois collectifs successifs ont, en 1976, introduit 30 milliards de dépenses supplémentaires. Il s'interroge sur les modalités d'évaluation des dépenses et sur la crédibilité que l'on peut accorder à un budget présenté systématiquement en équilibre. Il a ensuite rappelé l'importance de la dette privée extérieure et de son incidence sur l'impôt sur les sociétés.

M. Franccu a rappelé le rapport particulièrement important établi par la Cour des comptes sur la gestion financière des villes nouvelles. Il a signalé qu'aucune des recommandations présentées par la Cour n'avait été retenue par le Gouvernement. Il a cité l'exemple de Fos, où, si l'on a arrêté les constructions immobilières, les pouvoirs publics ont maintenu et exécuté le programme des équipements publics généraux qui est sans rapport avec les besoins réels et qui grève d'autant les finances des collectivités locales.

M. Edouard Bonnefous, président, s'est interrogé sur la notion d'équilibre budgétaire lorsque celui-ci est purement fictif. Il a demandé s'il était possible d'évaluer le nombre des fonctionnaires.

M. Blin, rapporteur général, a fait observer que l'interventionnisme économique permanent de l'Etat rendait de plus en plus difficile l'établissement d'un budget et que l'exécution de celui-ci ne pouvait qu'entraîner des modifications et des dépassements en cours d'année.

En réponse, le Premier président de la Cour des comptes a précisé que la Cour avait étudié dans son dernier rapport public annuel les problèmes particuliers posés par le financement des villes nouvelles et de l'E.P.A.D.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, il a souligné la rigidité de l'évolution de celles-ci liées à l'importance et au développement des effectifs de l'Education nationale et des P.T.T. ainsi qu'à l'accroissement des équipements administratifs, notamment en moyens informatiques. Ces équipements ont entraîné une augmentation globale du nombre des agents des services publics.

Le Premier président a précisé que, dans son prochain rapport public, la Cour des comptes étudierait notamment l'évolution du nombre et les conditions de recrutement des agents en service au titre du ministère des Universités. Il a précisé que, sur un plan plus général, les pouvoirs publics connaissent assez mal le nombre des agents qui sont rémunérés sur les crédits publics.

M. Mathey, président de chambre, a rappelé les différentes études entreprises par les pouvoirs publics pour connaître le nombre des agents des services publics en distinguant les différentes catégories : titulaires, temporaires, vacataires et contractuels.

Tout récemment ont été effectuées des études par l'I.N.S.E.E. mais elles présentent des décalages importants avec les renseignements dont dispose l'Administration.

Par ailleurs, une enquête publique a été entreprise conjointement par l'I.N.S.E.E., la Direction du budget et la Direction générale de la fonction publique à partir de fichiers de paye pour connaître de façon plus fine le nombre d'agents des services publics.

Une première approche donnerait 2.291.000 agents publics dont 397.000 contractuels, 101.000 ouvriers et 310.000 militaires. Les enseignants seraient au nombre de 850.000.

Pour répondre à une observation de M. Duffaut, M. Mathey a précisé que, en application d'une circulaire de la direction du Budget de 1975, les différents services avaient procédé à un reclassement des dépenses de personnel et notamment avaient supprimé l'imputation de la rémunération de certains agents sur des dépenses de fonctionnement.

Le Premier président a fait cependant observer qu'il restait une marge d'imprécision, notamment en ce qui concerne les contrats d'études dont les dépenses étaient parfois des dépenses de prestations de personnel.

••

Aux questions posées préalablement par votre Commission, il a été apporté les réponses suivantes :

Question 1 : *La Cour peut-elle préciser l'observation formulée à la page 28 de son rapport et relative à la procédure budgétaire utilisée pour la mise en œuvre de l'aide fiscale à l'investissement ?*

Réponse :

Le ralentissement de l'activité économique et l'aggravation de la situation de l'emploi constatés au début de l'année 1975 avaient conduit le Gouvernement à soumettre au Parlement, dans un projet de loi de finances rectificative déposé au mois d'avril, une série de mesures destinées à soutenir la consommation et à encourager les investissements productifs. Un système dit d'aide fiscale à l'investissement avait été notamment prévu pour inciter les entreprises du secteur privé à développer et à accélérer leurs achats de biens d'équipement.

Les entreprises qui avaient commandé, entre le 30 avril et le 31 décembre 1975, des biens d'équipement livrables dans les trois ans et pouvant bénéficier d'un régime d'amortissement dégressif sur huit ans au plus eurent droit, dans des conditions définies par l'article premier de la loi de finances rectificative du 29 mai 1975 et par le décret d'application du 30 mai, à une aide financière de l'Etat. Egale à 10 % du montant des commandes, dans la limite des sommes effectivement payées pendant la période susvisée, cette aide n'était pas accordée sous forme de versements directs consécutifs à une demande de concours financier. Elle venait en déduction de la taxe sur la valeur ajoutée exigible sur les opérations faites en 1975 et, dans la mesure où elle ne pouvait être imputée sur cette taxe, elle faisait l'objet d'un « remboursement » par le receveur des impôts.

De 2 milliards dans le projet gouvernemental d'avril 1975, l'estimation du coût, pour le budget général, des premières mesures d'aide à l'investissement avait été portée à 3 milliards en septembre 1975. Il s'y ajouta l'incidence d'une extension de cette aide, par la loi de finances rectificative du 13 septembre 1975, aux équipements amortissables sur une longue durée ainsi qu'aux immobilisations réalisées par les entreprises pour leur propre usage : la charge supplémentaire, d'abord évaluée à 1,5 milliard pour 1975 et 1,3 pour 1976, a ensuite été estimée pour 1976 à 1,8 milliard dans le projet de loi de finances. Ainsi, à la fin de l'année 1975, il était prévu que l'aide fiscale à l'investissement instituée par les lois de finances rectificatives de 1975 coûterait 6,3 milliards à l'Etat.

••

L'aide fiscale à l'investissement ne se situe pas dans la ligne des actions sur l'économie par la fiscalité. Aussi bien la mesure ne modifiait-elle ni l'assiette ni le taux de l'impôt. Selon les termes de l'instruction d'application du 13 juin 1975 (paragraphe 50), elle constituait, « en fait, une réduction du prix d'acquisition des biens y ouvrant droit ». Il s'agissait, en réalité, d'une subvention de l'Etat destinée à encourager l'achat rapide de biens d'équipement, les mécanismes de la T.V.A. n'étant utilisés que comme méthode d'attribution de l'aide financière.

On ne peut méconnaître les avantages pratiques d'un tel système qui, utilisant des procédures déjà en vigueur (imputation sur T.V.A. et remboursements éventuels), a permis aux entreprises de bénéficier de l'aide de l'Etat dans des délais assez brefs et selon des formalités qui leur étaient familières. En outre, s'il en est résulté un surcroît de travail pour les services fiscaux, la tâche de ceux-ci n'a pas été aussi lourde que celle qu'aurait entraînée la liquidation directe par l'Administration de dossiers de demandes de subventions.

L'attribution, à travers les mécanismes de la T.V.A., de l'aide financière de l'Etat a néanmoins abouti à faire des entreprises bénéficiaires de cette aide les ordonnateurs de leur propre subvention. Elles en ont même été, au moins indirectement, les comptables dans la mesure où le montant de l'aide s'est trouvé imputé sur la taxe normalement exigible et n'a pas fait l'objet, par conséquent, d'un versement effectif de la part du Trésor.

Pour la partie de l'aide à l'investissement ainsi financée par voie d'imputation directe sur la T.V.A. due par l'entreprise il apparaît, en outre, que le système appliqué aboutit à la contraction d'une recette fiscale et d'une dépense de subvention.

De ce fait, la charge supportée par le budget général au titre de l'aide à l'investissement a eu, pour partie, un caractère occulte. L'ouverture au chapitre 15-02 du budget des Charges communes « Remboursements sur produits indirects et divers » d'un paragraphe relatif à l'aide à l'investissement a bien permis de comptabiliser la partie de cette aide qui a été financée par voie de remboursements aux entreprises (276 millions en 1975 ; 5.506 en 1976). Mais la fraction directement imputée sur la T.V.A. due n'est pas apparue de façon distincte dans les comptes de l'Etat, les déductions opérées à ce titre s'étant traduites par une diminution des recouvrements. Le montant de ces déductions, estimé à 1.022 millions en 1975 et 2.712 en 1976, n'a pu faire l'objet que d'une évaluation statistique fondée sur les déclarations des entreprises.

Dans ces conditions, la charge finalement supportée par l'Etat a pu être estimée à 9,5 milliards pour les deux gestions 1975 et 1976 et s'est ainsi révélée largement supérieure aux prévisions (6,3 milliards).

••

Question 2 : *La Cour des comptes peut-elle indiquer les raisons de l'écart persistant et considérable constaté en 1976 comme en 1975 entre le montant des crédits ouverts au budget des Charges communes au titre de la dette publique et des dépenses en atténuation de recettes d'une part et celui des dépenses effectives d'autre part (pages 39 et 131 du rapport) ?*

Réponse :

L'exécution des budgets de 1975 et 1976 a en effet révélé des écarts plus considérables encore que les années précédentes entre les crédits ouverts et les dépenses effectives pour la dette publique et les dépenses en atténuation de recettes (au total 8.621,3 millions en 1975 et 9.989 millions en 1976, soit respectivement 81,8 % et 72,5 % du total des dépassements de crédits évaluatifs).

Une analyse de ces écarts fait apparaître que les plus importants concernent les chapitres suivants :

— Pour la dette publique :

Chapitres	1975		1976	
	Montant du dépassement (en millions de francs)	En pourcentage des crédits ouverts	Montant du dépassement (en millions de francs)	En pourcentage des crédits ouverts
12-01. — (Intérêts des comptes de dépôts au Trésor)	»	»	959,8	48,8
12-02. — Intérêts des Bons du Trésor)	5.128,8	224,3	2.805,9	78,1
12-03. — (Service des concours de la Banque de France et instituts d'émission d'outre-mer)	447,9	131,7	»	»
12-04. — (Frais de trésorerie)	94,1	122,5	166,2	230
14-01. — (Garanties diverses)	475,4	44,6	719,4	46,6

— Pour les dépenses en atténuation de recettes :

Chapitres	1975		1976	
	Montant du dépassement (en millions de francs)	En pourcentage des crédits ouverts	Montant du dépassement (en millions de francs)	En pourcentage des crédits ouverts
15-01. — (Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées)	1.181,6	19	1.862,1	33,2
15-02. — (Remboursements sur produits indirects et divers) ..	1.293,2	8,9	3.385	19,3

Une distinction doit être faite selon les dépenses en cause :

— pour certains chapitres, les dépenses sont largement imprévisibles, car elles dépendent de l'évolution en cours d'année de la situation monétaire : il en est ainsi des intérêts des comptes de dépôt au Trésor (1) et du service des concours de la Banque de France ;

— la même observation s'applique en partie aux charges d'intérêts des bons du Trésor qui varient en fonction des inflexions de la politique monétaire (niveau et hiérarchie des taux, variations apportées à la durée des bons offerts) ; cependant, les dotations du chapitre correspondant (chap. 12-02) ont souffert d'un défaut certain d'ajustement en 1975 (où la dotation avait été diminuée par rapport à 1974) et en 1976 (où la majoration a été très insuffisante) ;

— dans les autres cas, l'importance de l'écart entre les prévisions et les réalisations paraît techniquement moins justifié.

Il en va ainsi :

— des dépenses provenant de la mise en jeu de la garantie de l'Etat dont l'augmentation rapide résulte des charges de la garantie pour risque économique gérée par la COFACE qui pourraient sans doute être prévues de manière moins approximative ;

— des dépenses en atténuation de recettes dont les variations d'une année à l'autre résultent pour une large part de décisions prises en matière fiscale par le Parlement, soit lors du vote de la loi de finances initiale, soit à l'occasion des lois rectificatives. Ainsi, la charge occasionnée par l'aide fiscale à l'investissement (1) décidée au printemps 1975, qui a pesé pour l'essentiel sur l'exercice 1976, n'a fait l'objet d'une prévision budgétaire ni en 1975 (dans une loi de finances rectificative), ni pour 1976 d'une adaptation des crédits en cours d'année lorsque l'insuffisance initiale des crédits a été évidente.

La Cour est consciente de la difficulté de prévoir avec précision des dépenses qui, pour cette raison, sont imputées à des chapitres dotés de crédits évaluatifs. Cependant, ainsi qu'elle l'a noté en conclusion de son rapport (pages 160 et 161), les insuffisances marquées et répétées de prévision pour ces mêmes chapitres affectent la validité de l'équilibre des lois de finances présentées au Parlement.

La Juridiction ne peut donc que recommander :

— un meilleur ajustement des prévisions initiales chaque fois que cela est techniquement possible ;

— une correction éventuelle de ces prévisions en cours d'année, lors de la présentation des lois de finances rectificatives. L'année 1977 marque d'ailleurs un progrès dans ce sens, puisque la première loi rectificative a réalisé une importante majoration des crédits du titre I (2).

••

M. Duffaut, après avoir rappelé que les trois collectifs successifs votés au cours de l'exercice 1976 avaient autorisé l'ouverture de 33 milliards de francs de dépenses nouvelles, a demandé quel était dans ce total le montant des dépenses qui étaient justifiées par des interventions économiques non prévisibles et celles qui relevaient d'une insuffisante évaluation nouvelle des dépenses. Il a souligné le caractère d'insincérité du budget.

(1) Pour ce chapitre, il faut tenir compte, pour l'appréciation du dépassement relevé en 1976, du report exceptionnel sur cet exercice des charges de rémunération du service des chèques postaux afférentes au quatrième trimestre de 1975.

(1) Cf. réponse à la question n° 1.

(2) Notamment pour tenir compte de la hausse d'intérêt des bons du Trésor.

Question 3 : *Comment se justifie le solde créditeur important (2,9 milliards en 1976) reporté d'une année en année au compte d'opérations monétaires « Emission des monnaies métalliques » ?*

Réponse :

Créé par la loi de finances rectificative du 17 décembre 1960, le « Compte d'émission des monnaies métalliques » a pour objet de retracer les opérations auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait des monnaies métalliques.

Ce compte spécial est :

— crédité de la valeur nominale des pièces émises et du produit de la vente des pièces démonétisées ;

— débité de la valeur nominale des pièces retirées de la circulation et du montant des sommes versées à l'administration des Monnaies et Médailles en règlement des dépenses de fabrication qu'elle expose pour le compte de l'Etat.

Depuis la création du compte, son solde créditeur n'a cessé de croître, passant de 240 millions en 1961, à 697 millions en 1966, 1.700 millions en 1972, 2.618 millions en 1975 et 2.921,8 millions en 1976.

Les bénéfices ainsi dégagés n'ont jamais été imputés aux résultats de l'année dans les conditions fixées par les articles 24 et 35 de la loi organique.

Cette situation provient d'une incertitude quant à la qualification exacte qu'il convient de donner au solde du compte :

— selon une première conception, les opérations du compte sont de véritables opérations commerciales : en effet, les résultats positifs proviennent du gain réalisé grâce à la revente, par la Banque de France à leur valeur nominale, des pièces achetées à leur coût de fabrication au service des Monnaies et Médailles, les charges de retrait des pièces démonétisées étant par ailleurs négligeables. Le bénéfice ainsi obtenu peut, dès lors, être porté en atténuation de découverts du Trésor ;

— selon une autre analyse, où les considérations de nature comptable prédominent, le solde du compte représenterait une dette de l'Etat envers les porteurs de monnaies métalliques. Ce solde devrait donc être repris en comptabilité patrimoniale à un compte de passif (lequel n'est pas ouvert actuellement) et c'est seulement au moment du retrait des pièces de la circulation que pourrait éventuellement être constaté — et reversé — le bénéfice réalisé sur les pièces non présentées au remboursement.

Un choix devrait être opéré entre les deux solutions afin de mettre un terme à l'accumulation continue d'excédents très supérieurs aux besoins.

••

M. Bonnefous, président, s'est inquiété de l'orientation prise par les pouvoirs publics en faveur du développement de la monnaie métallique. Il a fait observer que, selon lui, le prix de revient de la monnaie-papier était plus faible que celui des pièces.

••

Question 4 : *Les dotations de certains chapitres, si on en juge par les annulations qui sont demandées par le projet de loi de règlement ou par celles effectuées en cours d'exercice, paraissent surévaluées. La Cour des comptes pourrait-elle indiquer, comme elle l'a fait pour les sous-évaluations à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement du budget de 1975, quelles sont les principales dotations qui semblent avoir fait l'objet d'une surévaluation lors de la préparation du projet de loi de finances pour 1976 (page 95 du rapport) ?*

Réponse :

La surestimation des dotations peut être mise en évidence par les annulations prononcées en cours d'année en application de l'article 13 de la loi organique, par celles qui sont demandées dans le projet de loi de règlement, par les virements effectués au profit d'autres chapitres et par l'importance et l'évolution des reports.

Les surévaluations peuvent être occasionnelles et ne porter que sur un seul exercice. Certaines, bien que plus durables, semblent en voie de correction. D'autres enfin paraissent permanentes ou tendent à s'aggraver.

1° Surévaluations occasionnelles.

Deux exemples de surestimation occasionnelle peuvent être relevés en 1976, au budget des *Charges communes*.

La dotation du *chapitre 31-94* « Mesures générales intéressant les agents du secteur public », après avoir été accrue de 850 millions par la loi de finances rectificative du 29 octobre 1976, s'est trouvée excédentaire, à la fin de l'année, de 711,6 millions dont l'annulation est proposée dans le projet de loi de règlement. Cette annulation trouve son explication dans la nature des dépenses concernées, notamment dans le fait que la dotation du chapitre 31-94 est calculée en fonction du montant des crédits de personnel inscrits dans les budgets des différents ministères et non du montant nécessairement plus faible des dépenses réelles.

Les crédits du *chapitre 46-90*, « Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale », ont été réduits de 390 millions, soit 67 % de leur montant initial, par un arrêté du 26 mars 1976.

2° Surévaluations temporaires.

Divers exemples de surestimation temporaire ont été regroupés dans la liste ci-dessous. Celle-ci mentionne des chapitres dont les dotations, bien que souvent amputées par des annulations en cours d'année ou par des virements (et malgré, pour certains d'entre eux, les annulations demandées dans le projet de loi de règlement), ont généralement donné lieu à des reports importants. Ces derniers, toutefois, rapportés au montant net total des crédits ouverts, sont en diminution à la fin de la gestion 1976 — évolution qui traduit un effort en vue d'une meilleure adaptation des crédits aux besoins.

(En pourcentage du total des crédits ouverts.)

Budget	Chapitre	Reports		
		1974	1975	1976
Universités.	56-10. — Enseignements supérieurs	5,7	24,3	7,5
Industrie.	54-92. — Actions de politique industrielle	48,6	69,3	54,6
Equipement.	53-32. — Ports maritimes en métropole. — Equipement	4,7	48,7	21,5
Transports terrestres.	63-90. — Subventions d'investissements pour les transports terrestres	35,1	31,4	14
Aviation civile.	53-90. — Equipement des aéroports et routes aériennes	30,9	36,1	26,2
Culture.	56-32. — Bâtiments civils et constructions publiques ..	58,7	55,8	32,1

D'autre part, les chapitres 36-34 « Formation professionnelle et promotion sociale » du budget de l'Education et 46-11 « Aide médicale » du budget de la Santé doivent être cités en raison de l'importance des annulations dont ils ont fait l'objet et qui se sont élevées, pour le premier à 17 millions en 1975 et 74,5 millions en 1976, et pour le second à 300 millions en 1975 et 639,4 millions en 1976 (auxquels se sont ajoutés 46 millions d'imputation par virement).

3° Surestimations en voie d'aggravation ou permanentes.

Dans la première catégorie, on trouve deux chapitres du ministère de l'Agriculture.

Le chapitre 44-30, « Actions techniques et économiques en faveur des productions animales et végétales » (1), a fait l'objet d'annulations croissantes au cours des trois dernières gestions : 0,1 million en 1974 ; 0,85 million en 1975 et 37,4 millions en 1976, auxquels s'ajoutent 4 millions dont l'annulation est demandée dans le projet de loi de règlement. Sa dotation avait, il est vrai, été augmentée d'un report supplémentaire de 41,7 millions venant du chapitre 44-32, supprimé dans la loi de finances initiale de 1976. Cet apport de crédits s'est révélé inutile, d'autant plus que le report effectué sur le chapitre 44-30 a augmenté en 1976 : 35,8 % contre 24 % en 1975 (2).

La dotation du chapitre 46-53, « Fonds d'action rurale », a fait l'objet des annulations suivantes en cours d'année : en 1974, 21,5 millions (10,6 % de la dotation initiale) ; en 1975, 18,3 millions (7,6 %) et, en 1976, 23,3 millions (10,6 %). Néanmoins, les reports effectués sur ce chapitre, rapportés au montant net des crédits ouverts, se sont élevés à 12,8 % en 1974, 11,2 % en 1975 et 19,2 % en 1976.

Dans la seconde catégorie, on doit ranger divers chapitres des Services financiers, de l'Intérieur et de l'Aviation civile, dont les crédits excédentaires permettent, depuis de nombreuses années, de compléter par virement les dotations systématiquement sous-évaluées d'autres chapitres.

(1) Intitulé jusqu'en 1975 « Actions d'orientation et de reconversion des productions ; prophylaxie des maladies des végétaux ».

(2) Report propre du chapitre 44-30, compte non tenu du report provenant du chapitre 44-32.

Au budget des *Services financiers*, la surévaluation persistante des crédits de plusieurs chapitres du titre III (3) bénéficie, grâce à des virements, au chapitre 31-43, D.G.I., rémunérations principales (21 millions en 1974, 34 millions en 1975 et 29,8 millions en 1976).

Au budget de l'*Intérieur*, les excédents de crédits de moindre ampleur il est vrai existant depuis 1970 aux *chapitres 31-41*, « Ploice nationale, personnels actifs rémunérations principales » et *31-13*, « Services des préfectures, rémunérations principales », servent, au moyen de la même procédure, à augmenter les dotations de divers chapitres du titre III (29,6 millions en 1974, 22 millions en 1975 et 34,5 millions en 1976).

Au budget de l'*Aviation civile*, les dotations du *chapitre 31-21*, « Navigation aérienne, rémunérations principales » et du *chapitre 31-13*, « Services extérieurs, personnel ouvrier », sont, chaque année depuis 1970, complétées grâce aux crédits surabondants de plusieurs autres chapitres du titre III (1).

La Cour n'a, du reste, pas manqué de souligner ces anomalies dans ses rapports annuels au Parlement sur le projet de loi de règlement.

••

Lorsque les surévaluations sont occasionnelles, elles peuvent trouver leur explication dans les incertitudes propres à toute prévision. Leur persistance, au contraire, apparaît critiquable.

••

(3) Notamment les chapitres 31-31 : Services extérieurs du Trésor ; rémunérations principales.

31-73 : I.N.S.E.E.

31-83 : Service de l'expansion économique à l'étranger — agents du cadre.

31-84 : Service de l'expansion : contractuels et auxiliaires.

31-86 : Direction générale de la concurrence et des prix.

(1) Notamment, en 1974, les chapitres 31-51, météorologie nationale, et 31-71, formation aéronautique ; en 1975, le chapitre 34-22, navigation aérienne, matériel et, en 1976, les chapitres 31-01, administration centrale, 31-61, bases aériennes, et 34-22, navigation aérienne, matériel.

Question 5 : *La Cour des comptes peut-elle apporter des précisions sur la pratique des dépassements temporaires de crédits qu'elle dénonce dans son rapport et qui ont atteint en 1976 des montants importants dans certains budgets ? (page 136).*

Réponse :

La pratique, relevée par la Cour dans son rapport, et par laquelle le ministre chargé du Budget autorise les contrôleurs financiers à viser, en dépassement des crédits ouverts, des dépenses imputées à des chapitres dotés de crédits limitatifs ou provisionnels, est en contradiction avec les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances. La « contrepartie » consistant à opérer sur d'autres chapitres un blocage d'un montant égal à celui du dépassement, en attendant une régularisation législative ou réglementaire, se situe également en dehors des règles fixées par la loi organique.

Ces dépassements temporaires n'apparaissent ni dans le projet de loi de règlement, ni dans les comptes produits à la Cour. Celle-ci ne peut en avoir connaissance qu'à l'occasion des sondages qu'elle effectue auprès des services gestionnaires et des contrôleurs financiers.

Les budgets cités à la page 136 du rapport (1) sont ceux où les dépassements temporaires ont semblé en 1976 les plus nombreux ou les plus importants. Ces dépassements sont régularisés par une majoration de dotation réalisée le plus souvent par une disposition d'une loi de finances rectificative, en général celle de fin d'année. La régularisation intervient ainsi dans des délais variables (2).

Ces errements peuvent s'expliquer lorsqu'il s'agit de faire face à des charges véritablement exceptionnelles ou imprévisibles ou dont le montant ne pouvait absolument pas être estimé au moment de la préparation de la loi de finances, ainsi en 1976 lorsqu'il s'est agi de faire face aux dépenses du plan « ORSEC sécheresse » ou de régler certaines contributions à des organismes internationaux. Ils ne se justifient pas pour autant, la loi organique ayant prévu, pour de telles éventualités, la procédure exceptionnelle du décret d'avances.

Mais ils peuvent également traduire un défaut de prévision (par exemple pour le budget des *Universités* où des dépassements ont affecté des chapitres de dépenses en capital intéressant les œuvres universitaires et le financement du programme d'automatisation des bibliothèques) voire une rigueur insuffisante.

Pour certains chapitres, dont les dotations n'étaient plus en rapport avec les besoins, des mesures ont d'ailleurs été prises dans la loi de finances initiale de 1977, afin d'éviter la répétition des dépassements temporaires. C'est ainsi que des ajustements de dotations ont été réalisés aux budgets de la *Marine marchande* (pour les aides aux pêches maritimes) et de la *Culture* (pour le service des eaux et fontaines de Versailles, Marly et Saint-Cloud).

••

M. Blin, rapporteur général, après avoir rappelé les moyens réglementaires dont dispose le Gouvernement pour faire face à des dépenses imprévues, s'est interrogé sur les difficultés éventuelles de mise en œuvre de ces procédures notamment et a regretté qu'il ne soit pas d'avantage fait appel à la procédure du décret d'avance.

(1) Culture, Aviation civile, Transports terrestres, Marine marchande, Education, Universités, Travail et Santé, Agriculture, Charges communes.

(2) Dans le cas de l'important dépassement signalé au budget des *Transports terrestres* (1.759,5 millions), l'autorisation de viser a été donnée après le vote de la majoration correspondante des crédits par le Parlement, mais avant la promulgation de la loi intervenus quinze jours plus tard.

M. Fosset a rappelé que l'évaluation des masses budgétaires inscrites dans le projet de loi de finances s'effectuait six mois avant le début de l'exercice. Il s'est interrogé sur l'opportunité de la création au niveau du budget des Charges communes d'une « masse de manœuvre » qui permettrait la réévaluation des dotations en cours d'exécution des lois de finances.

M. Mathey, président de chambre, a fait observer que la loi organique relative aux lois de finances était, dans certaines de ses dispositions, relativement inadaptée.

M. Bonnefous, président, a demandé quel était le nombre de comptables qui avaient fait, au titre du budget de l'Etat, l'objet d'une mise en débet.

M. Beck, premier président, a signalé que deux comptables faisaient actuellement l'objet d'une mise en débet pour des sommes relativement faibles (500 F et 3.000 F).

..

Question 6 : *Les crédits inscrits au titre des comptes de prêts, notamment du F.D.E.S., sont l'objet de mouvements de grande amplitude en cours d'année. En fin d'exercice, les soldes à reporter sont parfois d'un montant comparable aux dotations de l'année et aux dépenses effectuées. La Cour des comptes pourrait-elle fournir des explications à de tels errements et proposer un mode de gestion plus satisfaisant notamment par une meilleure prévision de la dépense ? (page 150 du rapport).*

Réponse :

Pour l'année 1976, la gestion des comptes de prêts a été, en effet, marquée par l'importance des annulations (1.205 millions) et des reports (4.510,1 millions) ; ces derniers sont toutefois en diminution de 27,2 % par rapport à l'année précédente. La majeure partie de ces mouvements affecte le F.D.E.S. dont les dépenses représentent 81,8 % du total des dépenses des comptes de prêts.

L'importance des annulations prononcées en 1976 sur les crédits de prêts du F.D.E.S. (995 millions), de même que le volume des reports, pour ce même compte de 1975 à 1976 (5.172,2 millions) et de 1976 à 1977 (3.468,2 millions) s'expliquent par une raison circonstancielle : la majoration excessive de crédits opérée en 1975 à l'occasion du plan de développement de l'économie de septembre 1975 (3.000 millions). Ainsi que la Cour le signale dans son rapport, il est apparu, dès le mois de mars 1976, au vu de la faiblesse des engagements constatés (0,5 % de la dotation ouverte par la loi rectificative du 13 septembre 1975), que le supplément de crédits ouverts était très supérieur aux besoins manifestés par les entreprises industrielles, ce qui justifiait l'annulation de 950 millions décidée par l'arrêté du 26 mars 1976. Cette mesure complétée par une deuxième annulation de 45 millions le 18 novembre 1976 n'a cependant pas empêché que subsiste un important volume de reports à l'exercice 1977.

En effet, la consommation des crédits de prêts dépend, en permanence, de plusieurs facteurs qui rendent très incertaines les prévisions au stade de l'élaboration de la loi de finances initiale :

- les décisions gouvernementales prises en cours d'année concernant le volume des prêts à consentir aux entreprises nationales, pour lesquelles ces prêts ne sont d'ailleurs que l'un des éléments des mesures d'ensemble arrêtées chaque année à propos de leurs relations financières avec l'Etat (1) ;
- les décisions d'attribution de prêts à des entreprises du secteur privé, elles aussi difficilement prévisibles, car dépendant largement de la conjoncture ;
- les délais, souvent assez importants, de mise au point des conventions de prêts une fois prises les décisions d'attribution.

Cependant, s'il est normal que, pour les principaux comptes de prêts, le Gouvernement dispose d'une marge d'action qui lui permette de faire face aux nécessités qui apparaissent en cours d'année, cette considération ne doit pas conduire à une gestion insuffisamment précise : un montant élevé des crédits disponibles devrait permettre un ajustement des dotations de l'année suivante.

••

M. Duffaut a demandé si les entreprises bénéficiant de prêts du F.D.E.S. remboursaient avec régularité les sommes prêtées. Il a manifesté le souhait que lui soient précisées les conditions dans les-

(1) Cette raison vaut non seulement pour le F.D.E.S. mais aussi pour le compte de prêts à la S.N.I.A.S. et à la S.N.E.C.M.A. pour lequel les reports de 1976 à 1977 ont atteint 883,3 millions.

quelles le Trésor public pouvait procéder à des annulations de créances au bénéfice d'entreprises en difficulté.

M. Delafosse, conseiller référendaire, a précisé que la remise de créances faisait l'objet d'une procédure complexe. Pour un faible montant, une décision du ministre de l'Economie après avis du comité spécialisé du F.D.E.S. pouvait remettre cette créance. Pour les sommes plus importantes, une autorisation législative était nécessaire.



Question 7 : *Après avoir analysé les conditions dans lesquelles sont gérés les fonds de concours, notamment, en ce qui concerne les délais de rattachement et de recouvrement, la Cour des comptes peut-elle proposer des mesures susceptibles d'améliorer la gestion de ces crédits particuliers? (pages 99 et 100 du rapport).*

Réponse :

1° La Cour a préconisé à plusieurs reprises un allègement de la procédure de rattachement et de recouvrement des fonds de concours, susceptible d'en abrégier les délais. Le ministère du Budget prépare actuellement une réforme en ce sens.

Cette réforme ne modifierait pas le cadre réglementaire actuel : l'Administration disposerait toujours d'un délai de quatre ans pour réaliser le rattachement (1) et les reports resteraient possibles sans limitation. Mais les aménagements à l'étude devraient aboutir à une réduction des délais réels de rattachement en allégeant la procédure de transmission des déclarations de recettes. Ces déclarations sont actuellement transmises par les comptables aux services ordonnateurs ; ceux-ci établissent des états des versements effectués et des ouvertures de crédits proposées et préparent des projets d'arrêtés de rattachement qui sont transmis au ministère chargé du Budget, lequel après signature des arrêtés les renvoie aux Ministères gestionnaires.

Le dispositif envisagé consisterait à substituer à ce circuit une transmission directe des déclarations de recettes à l'Agence comptable centrale du Trésor. Un traitement informatique permettrait alors de produire immédiatement les arrêtés de rattachement ou, à défaut, des états récapitulatifs de recettes ouvrant droit à crédits budgétaires.

Les catégories de fonds de concours pouvant relever de l'une ou l'autre de ces deux procédures vont être déterminées à la suite d'une enquête auprès des services.

Sans attendre la réalisation de cette réforme, et dans le cadre de la procédure actuelle, les services comptables ont reçu des instructions les invitant à faire preuve de diligence dans la délivrance des déclarations de recettes aux ordonnateurs. Ceux-ci, pour que les modifications prévues trouvent leur pleine efficacité, devraient toutefois apporter une égale diligence à la délivrance des ordres de recette, aussi bien à l'échelon local qu'à l'échelon central.

2° En ce qui concerne le problème particulier de l'apurement des autorisations de programme provisionnelles ouvertes en anticipation du rattachement de fonds de concours (page 100 du rapport), les incidences de la circulaire ministérielle du 8 juin 1976 ne pourront être pleinement appréciées, comme l'indique la Cour, qu'à l'occasion de l'examen des conditions d'exécution du budget de 1977. Cependant, la direction de la comptabilité publique a reçu de ses services extérieurs des premiers éléments d'information positifs sur les effets de cette instruction.

D'autre part, le rythme d'apurement des autorisations de programme provisionnelles serait sans doute accéléré si l'Administration exerçait toutes les diligences nécessaires pour recouvrer les titres de recettes émis à l'encontre de tiers participants (1). Les risques de défaillance de ceux-ci seraient d'ailleurs réduits si, avant le lancement de l'opération, l'ordonnateur n'exigeait pas seulement un engagement juridique mais était assuré du déroulement exact du plan de financement initial.

(1) Un an lorsque les fonds ont pour objet de concourir à des dépenses de personnel.

(1) En cas de refus caractérisé de paiement, notamment les ordonnateurs peuvent rendre exécutoire le titre établi à l'encontre de la collectivité, procéder à l'inscription d'office du crédit nécessaire, puis au mandatement d'office de la dépense.

Question 8 : Article 17 du projet de loi de Règlement. *La Cour des comptes peut-elle :*

— faire connaître les motifs qui conduisent le Trésor à renoncer au recouvrement de 735 millions de francs d'avances faites à divers organismes de Sécurité sociale ?

— proposer des mesures qui évitent la régularisation a posteriori des déséquilibres financiers de ces organismes ?

Réponse :

Le remboursement des avances consenties de 1970 à 1972 à divers organismes de caractère social, pour un montant total de 735 millions, n'a pas été demandé car il ne pourrait être effectué qu'en contrepartie d'un relèvement de la subvention de l'Etat, conduisant ainsi à des opérations inutiles.

L'admission en surséance ainsi proposée au Parlement présente donc le caractère d'une aide directe accordée à ces régimes.

Il faut rappeler que ces derniers ont connu à l'époque de graves déséquilibres financiers qui appelaient à la fois une intervention immédiate pour qu'ils puissent payer à l'échéance les pensions dont ils devaient assurer le service, et la mise au point d'une réforme destinée à accroître leurs ressources et à éviter le retour de pareilles difficultés.

Le premier objectif a été atteint en effectuant des prélèvements sur les réserves des caisses concernées et, pour le surplus, en accordant à ces dernières les avances récapitulées dans le tableau ci-après :

(En millions de francs.)

	1970	1971	1972	depuis 1973
Caisse des mines	100	125	»	Néant
E.N.I.M.	110	75	»	
O.R.G.A.N.I.C.	»	43	89	
C.A.N.C.A.V.A.	»	39	154	

Quant à la réforme des moyens de financement, elle a été adoptée par le Parlement en 1972. Les ressources des caisses comprennent désormais, outre les cotisations des adhérents et une subvention de l'Etat (1) :

— une partie du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés ;

— le produit de la compensation démographique entre régimes instituée par la loi de 1974.

Grâce à ces mesures, il n'a pas été nécessaire, depuis 1972, d'accorder à ces quatre organismes de nouvelles avances du Trésor.

(1) Particulièrement importante pour la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines.

II. — EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

A. — L'article premier est consacré aux résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1976.

Il présente, sous une forme analogue à celle concernant les « dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges » de la loi de finances initiale, les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1976.

(En francs.)

	Ressources	Charges
<i>A. — Opérations à caractère définitif :</i>		
Budget général et compte d'affectation spéciale	352.553.258.590,27	374.537.483.518,73
Budgets annexes	72.111.126.250,70	72.111.126.250,70
Totaux	424.664.384.840,97	446.648.609.769,43
Excédent des charges définitives de l'Etat ..		21.984.224.928,46
<i>B. — Opérations à caractère temporaire :</i>		
Comptes spéciaux du Trésor	46.390.595.206,98	41.575.102.080,87
Excédent des ressources temporaires de l'Etat	4.815.493.126,11	
Excédent net des charges		17.168.731.802,35

B. — Les articles 2 à 7 concernent le budget général.

Ces articles arrêtent les recettes et les dépenses définitives du budget général pour 1975, compte tenu des crédits complémentaires demandés et des crédits non consommés dont l'annulation est proposée. Les observations relatives à l'évolution des recettes et des dépenses figurent dans la première partie de ce rapport.

L'article 7 fixe définitivement le résultat du budget général de 1976 qui se solde par un excédent de dépenses de 21.398 millions de francs contre un excédent de dépenses de 36.120 millions de francs pour l'exercice 1975.

C. — Les articles 8 et 9 se rapportent aux budgets annexes.

Les opérations définitives des budgets annexes (72.111 millions de francs) ont été finalement supérieures de 14,1 % aux résultats définitifs de 1975 et de 3,4 % aux prévisions initiales pour 1976.

(En millions de francs.)

Budgets annexes	1975	1976			Variations de 1975 à 1976 (En %)
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Prévisions rectifiées (1)	Opérations définitives	
A. — Services civils.					
Imprimerie nationale	483,9	500	500	560	+ 15,7
Légion d'honneur	37,5	38,6	38,6	40,3	+ 7,5
Ordre de la Libération	1,2	1,3	1,3	1,3	+ 8,3
Monnaies et médailles	342,7	353,8	353,8	490,6	+ 43,2
Postes et télécommunications	41.658,7	47.925,2	48.692,2	(2) 48.588,4	+ 16,6
Prestations sociales agricoles	19.082,3	19.664,1	19.664,1	21.212	+ 11,2
Totaux A	61.606,3	68.483	69.250	70.892,6	+ 15,1
B. — Services militaires.					
Service des essences	1.219,1	1.226	1.226	1.218,5	»
Totaux généraux	62.825,4	69.709	70.476	72.111,1	+ 14,8

(1) Par la voie législative.

(2) Après déduction des virements entre sections. Avant cette déduction, les opérations s'élevaient à 48.309,4 pour la section ordinaire et à 13.764,8 pour la section d'investissements, soit au total à 62.074,2 millions.

Le tableau ci-après résume les opérations concernant les crédits qu'il vous est demandé d'adopter.

(En millions de francs.)

Services	Crédits complémentaires demandés	Annulations proposées	Résultats généraux des recettes et des dépenses
Art. 8. — Services civils	1.031,8	1.203,4	70.892,6
Art. 9. — Services militaires .	6,7	60,4	1.218,5

D. — Les articles 10 à 15 sont relatifs aux comptes spéciaux du Trésor.

Ces articles arrêtent les résultats définitifs des comptes spéciaux du Trésor. Comme pour le budget général sont précisés : le montant des crédits non consommés dont l'annulation est proposée, celui des crédits demandés, des autorisations de découverts complémentaires sollicitées et les soldes des diverses catégories de compte au 31 décembre 1976.

Les articles 13 et 14 mettent en œuvre les dispositions de l'article 42 de la loi de finances pour 1977 qui prévoit la clôture au 31 décembre 1976 des trois comptes de prêts :

— prêts à des Etats ou à des organismes étrangers en vue de faciliter l'achat des biens d'équipement ;

— prêts aux gouvernements de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie ;

— prêts à des Etats étrangers pour le financement de leur programme d'importation.

Le solde de ces trois comptes est repris à compter du 1^{er} janvier 1977 à un nouveau compte intitulé : prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement.

L'article 15 propose comme chaque année l'apurement par transfert en atténuation des découverts du Trésor des ressources versées par les établissements prêteurs en matière de prêts spéciaux à la construction, par suite notamment de l'abaissement du coût du crédit à la construction.

E. — L'article 16 constate un solde débiteur de 5.108 millions au compte de résultats des opérations d'emprunts pour l'année 1976.

Sur cette somme — d'un montant comparable à celle de l'année dernière (5.126 millions de francs) — 4.757 millions de francs correspondent à la charge supportée au titre de l'emprunt indexé 4,5 % 1973, d'une part du fait de la reprise des obligations en paiement de droits de mutation, d'autre part du remboursement de titres amortis.

F. — L'article 17 propose l'admission en surséance d'avances du Trésor irrécouvrables.

De 1970 à 1972, le Trésor public a été amené à consentir des avances à des organismes de sécurité sociale (Caisse des mines, E.N.I.M., O.R.G.A.N.I.C., C.A.N.C.A.V.A.) dont l'équilibre financier était compromis. Depuis 1972, la mise en place d'un système de compensation démographique ainsi que de nouvelles sources de financement, notamment par l'O.R.G.A.N.I.C. et la C.A.N.C.A.V.A., ont permis d'éviter de nouvelles avances du Trésor. Ces régimes reçoivent en outre, en application de dispositions réglementaires, des subventions d'équilibre. Le remboursement des avances se traduirait par une augmentation de la subvention. Dans ces conditions, il semble préférable de renoncer directement aux recouvrements de ces créances.

G. — L'article 18 propose le transfert au compte permanent du Trésor d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor.

Il est proposé de transporter en atténuation des découverts du Trésor une somme de 99 millions de francs inscrite au compte de « Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses » à la suite de la liquidation décidée depuis longtemps de divers organismes créés lors de la Seconde Guerre mondiale.

H. — L'article 19 est consacré à l'affectation des résultats définitifs de 1976 par transport aux découverts du Trésor.

En milliers de francs

Viendront en atténuation :	
— le résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés au cours de l'année 1976	2.877.528
— l'apurement d'une opération propre à l'année 1976 et constatée au compte n° 908-90 « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction »	4
— l'apurement d'une partie du solde créditeur d'un compte spécial du Trésor	99.366
Total	<u>2.976.898</u>
Seront, par contre, portés en augmentation des découverts :	
— l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1976	21.398.080
— le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1976	5.108.724
— l'admission en surséance d'avances du Trésor irrécouvrables	735.000
Total	<u>27.241.804</u>
Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor	<u>24.264.906</u>

I. — Article additionnel relatif à la publicité des textes réglementaires intervenant pour l'exécution des lois de finances.

Sur proposition, notamment de sa commission des Finances, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel tendant à rendre obligatoire la publication au *Journal officiel*, de tous les textes réglementaires intervenant, en application de la loi organique relative aux lois de finances, pour l'exécution de lois de finances.

Seuls échapperont à cette publicité les textes à caractère secret mais qui pourront être communiqués, sur leur demande, aux Prési-

dents et rapporteurs généraux des commissions des Finances du Parlement.



Après avoir entendu l'exposé de votre Rapporteur général sur l'exécution du budget pour l'année 1976 et les dispositions législatives du projet de loi de règlement, un large débat s'est ouvert devant votre commission des Finances au cours duquel sont intervenus notamment :

M. Edouard Bonnefous, président, qui a proposé que soit entrepris un recensement des aides publiques allouées sous différentes formes aux entreprises privées et qu'il soit établi un rapport comparable à celui établi pour les entreprises nationales dans un domaine voisin.

M. Jacques Descours Desacres, excipant de sa qualité de rapporteur du budget de l'Industrie et d'ancien rapporteur des Comptes spéciaux du Trésor, qui a précisé que le bilan des aides serait plus facile à établir par secteur économique ou branche industrielle que par entreprises compte tenu de la nature des informations mises à notre disposition.

M. Henri Tournan, faisant référence aux travaux et à l'audition des magistrats de la Cour des comptes, qui a fait observer que les principes et règles budgétaires n'étaient plus parfaitement adaptés à une gestion moderne des finances publiques. Il a demandé que soit entreprise l'étude d'une amélioration des procédures budgétaires notamment pour donner aux parlementaires et aux citoyens une meilleure connaissance des dépenses de l'Etat.

M. Edouard Bonnefous, président, a reconnu l'intérêt d'une telle suggestion mais signalant l'insuffisance des moyens et le temps limité dont dispose la Commission, a proposé de confier à la Cour des comptes la réalisation d'une telle étude. La commission des Finances aurait ensuite la tâche d'interpréter ces travaux et de faire éventuellement des propositions pour l'amélioration des procédures budgétaires.



Votre Commission vous propose d'adopter sans modification ce projet de loi de règlement pour 1976 (1).

(1) Le projet de loi de règlement pour 1976 a été imprimé sous le n° 384 (1977-1978) du Sénat.

ANNEXE

QUESTION N° 1

GARANTIES ET BONIFICATIONS D'INTÉRÊTS

(Art. 3 du projet de loi.)

Préciser et justifier ligne par ligne le total des dépenses inscrites et des crédits complémentaires demandés au titre du ministère des Finances — Charges communes — Chapitres 14-01 et 44-98.

RÉPONSE :

A. — Le chapitre 44-98 comporte 9 articles dont le dernier (relatif à diverses bonifications d'intérêt) comporte lui-même quatre paragraphes.

On trouvera ci-dessous la réponse concernant les dépenses relatives à la consolidation des crédits à long terme financée par la B.F.C.E. qui s'imputent sur le paragraphe 40 de l'article 90 du chapitre 44-98 qui ne fait pas l'objet d'une dotation spécifique.

Aux termes de la Convention passée le 30 juin 1971 entre l'Etat et la D.F.C.E., cet établissement s'est vu confier la charge exclusive du financement de la part à long terme des crédits à l'exportation (échéances à plus de sept ans).

Pour le refinancement de ces échéances, la B.F.C.E. est conduite à se procurer des ressources :

— soit au moyen de prêts qui lui sont consentis par le Trésor par le débit d'un compte spécial créé à cet effet (ce compte n'avait reçu aucune dotation budgétaire depuis 1972) ;

— soit par appel de fonds sur le marché financier intérieur ou sur les marchés extérieurs.

Le compte de gestion tenu par la B.F.C.E. retrace en outre :

— la charge des fonds empruntés par la B.F.C.E. (prêts du Trésor et ressources obligataires) ;

— diverses bonifications d'intérêts relatives à la procédure des paiements progressifs et à celle des préfinancements stabilisés.

En application des dispositions de la Convention ci-dessus rappelée, le Trésor doit assurer l'équilibre de ce compte en compensant périodiquement, en tant que de besoin, les soldes débiteurs constatés à ce compte.

Le montant des sommes ainsi versées par le Trésor en faveur de la B.F.C.E. s'est considérablement accru par rapport à l'année 1975 (707,6 millions de francs en 1976 contre 361,7 millions de francs en 1975).

L'accroissement des dépenses constatées en 1976 correspond à l'incidence d'une double évolution.

1° L'accroissement du volume des crédits à l'exportation.

Cet accroissement correspond (compte tenu du décalage entre la promesse de financement et l'entrée en utilisation des crédits) à la forte croissance des commandes de

biens d'équipement qui avait été enregistrés dans les années précédentes, notamment en 1974.

Le rythme de progression de l'encours des crédits à long terme de 1974 à 1976 a été le suivant :

- 1974 : 6,2 milliards de francs.
- 1975 : 7,4 milliards de francs.
- 1976 : 8,6 milliards de francs.

2° La hausse des taux d'intérêt sur le marché.

Le Trésor supporte en effet, pour les créances nées à l'exportation, la différence entre le taux d'intérêt des crédits à long terme à l'exportation et le coût des ressources que la B.F.C.E. doit se procurer, pour l'essentiel, soit au moyen d'emprunts extérieurs, soit par appel de fonds sur le marché intérieur.

Il en est de même en ce qui concerne la charge de préfinancement à l'exportation (préfinancements à taux stabilisés et paiements progressifs) pour lesquels la B.F.C.E. consent des financements à taux bonifié, mais doit se refinancer au taux courant du marché monétaire.

••

B. — Chapitre 14.01 « Garanties diverses ».

I. — Art. 10. — *Garanties bénéficiant aux rapatriés.* Paragraphe 11 : *Garantie de l'Etat accordée aux prêts consentis aux Français rapatriés : 14.733.000 F.*

Cette dépense budgétaire correspond à la prise en charge par l'Etat, en application de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961, des prêts consentis aux Français rapatriés d'outre-mer par le Crédit hôtelier et par le Crédit agricole, qui ont fait l'objet de décisions contentieuses des commissions économiques centrales compétentes.

II. — Art. 20. — *Garanties accordées à des collectivités, établissements publics et à des services autonomes.* Paragraphe 10 : *Garanties d'emprunts.*

Avant l'accession de l'Algérie à l'indépendance la garantie de l'Etat a été accordée à un certain nombre d'emprunts émis par divers établissements publics et par des sociétés de développement régional opérant en Algérie, auprès d'établissements de crédit français ou sur le marché financier.

Les dépenses effectuées en 1976 à ce titre s'élèvent à F 68.985.952,73. Cependant, compte tenu des recouvrements opérés qui se montent à F 12.361.818,78, le total des dépenses a été ramené à F 56.624.133,97.

III. — Art. 30. — *Garanties afférentes au financement du logement et de la construction : 783.895,56 F.* Paragraphe 11 : *Garanties afférentes au financement de la construction de maisons à usage principal d'habitation.*

Pour l'année 1976, la dépense inscrite a été utilisée essentiellement à la mise en jeu de la garantie de l'Etat au titre des prêts complémentaires à la construction consentis aux fonctionnaires et assimilés par le Comptoir des entrepreneurs et le Crédit foncier de France.

Paragraphe 12 : *Garantie afférente à la dotation du Fonds de réserve de l'épargne construction : 0.*

Paragraphe 13 : *Garantie des prêts accordés par le Comptoir des entrepreneurs et le Crédit foncier de France pour la réparation d'immeubles sinistrés : 11.238,19 F.*

Aucune dépense n'a été inscrite depuis 1968 sur cette ligne budgétaire ; la dépense constatée en 1976 fait suite à une défaillance d'un débiteur sinistré.

IV. — Art. 40. — *Garanties afférentes au secteur industriel. Paragraphe 10 : Garanties d'emprunts : 5.733.000 F.*

La nature des dépenses effectuées à partir de cette ligne rend leur évolution très inégale (en 1975 : 34.421.000 F).

En 1976, les dépenses correspondent à la mise en jeu de deux garanties accordées à des sociétés à l'occasion de crédits de préfinancement de marchés à l'exportation qu'elles avaient contractés (art. 16, paragraphe 2 de la loi du 3 juillet 1949).

Paragraphe 20 : *Garantie pour risques économiques (commerce extérieur) : 2 milliards 100 millions de francs.*

Le compte de la C.O.F.A.C.E. ouvert dans les écritures du Trésor pour suivre en trésorerie la gestion de la procédure de garantie pour risques économiques a présenté à la fin de l'exercice 1976 un solde négatif de 2.100 millions de francs.

Le coût budgétaire de cette garantie constaté en 1976 est en progression très sensible par rapport à 1975 (+ 88 %) et a pour origines :

— l'accroissement du montant total des contrats d'exportation de biens d'équipement bénéficiaires de la garantie, particulièrement en 1974 (1972 : 7,2 milliards de francs ; 1973 : 14,3 milliards de francs ; 1974 : 32,7 milliards de francs ; 1975 : 20,2 milliards de francs ; 1976 : 31 milliards de francs) ;

— la hausse des coûts des facteurs intervenant dans la formation des prix de revient des marchés conclus, amplifiée par l'inflation mondiale observée au cours de ces dernières années à la suite de la crise énergétique.

Moyennant le paiement d'une prime annuelle (0,50 % en 1974, 0,80 % en 1975 et 1 % en 1976), les exportateurs de biens d'équipement admis à la garantie ont pu être indemnisés des hausses excédant une franchise fixée par le Gouvernement (franchise moyenne de 4,75 % en 1974 et de 6,75 % en 1975 et en 1976).

Les versements de l'Etat à la C.O.F.A.C.E. (2.100 millions de francs) sont supérieurs de 693 millions de francs aux crédits inscrits à cet effet au chapitre 14-01 (1.407 millions de francs), en raison de la combinaison de deux phénomènes qui ont accru les difficultés de la prévision conjoncturelle dans un secteur par ailleurs soumis en permanence aux aléas des fluctuations conjoncturelles affectant le volume des prix des marchés de biens d'équipement à l'exportation.

En premier lieu, les liquidations d'indemnités dépendent du rythme de traitement des dossiers par la mission de contrôle placée auprès de la COFACE, qui est notamment chargée de définir les instruments de mesure des hausses supportées par les marchés garantis. Le retard accumulé par la mission depuis 1974 du fait, en particulier, de la complexité croissante des opérations d'exportation a été générateur d'à-coups qui ont rendu depuis lors les prévisions budgétaires relativement aléatoires. C'est pourquoi un renforcement des effectifs de la mission de contrôle a été décidé dès 1976, et mis en œuvre l'année suivante.

En second lieu, l'impact de la hausse massive du volume des contrats garantis depuis 1974 a été sous-estimé lors de la préparation du budget de 1976, en raison de la modification tardive des conditions d'octroi de la garantie (Intervenue au début de 1975) pour tenir compte de l'accélération de la hausse des prix.

Les difficultés de la prévision budgétaire ont été illustrées, en sens inverse, l'année suivante : les dépenses réelles se sont élevées en effet à 1.661 millions de francs en 1977, alors que les crédits inscrits se montaient à 2.730 millions de francs, le retard accumulé dans la liquidation des indemnités s'étant accru, au lieu de se résorber.

V. — Art. 50. — *Garanties afférentes au financement des routes. Paragraphe 10 : Garanties d'emprunts : 4.920.907 F.*

La somme de 4.920.907 F ordonnancée en 1967 sur ce chapitre et cet article correspond à la prise en charge par l'Etat de la première annuité d'un emprunt garanti de 47 millions de francs contracté par la Société du tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines et destiné à permettre à cette société d'assurer la transformation de l'ancien tunnel ferroviaire de Sainte-Marie-aux-Mines en tunnel routier. Cette opération avait pour but de faciliter les communications entre les deux versants des Vosges.

Lors de la mise en exploitation de cet équipement, il est apparu que le trafic initial écoulé demeurerait sensiblement inférieur aux prévisions effectuées lors du montage financier de l'opération. L'insuffisance de recettes qui en est résultée a mis la société hors d'état de faire face aux obligations relatives à l'amortissement de sa dette.

Cette situation de déséquilibre ne paraissant pas devoir s'améliorer à court terme, le ministère des Transports a été chargé de prendre les contacts nécessaires en vue de la reprise de la Société du tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines par une société d'économie mixte concessionnaire d'autoroutes.

Les négociations paraissent devoir déboucher prochainement sur une solution satisfaisante.

VI. — Art. 60. — *Garanties afférentes aux départements et aux territoires d'outre-mer. Paragraphe 10 : Garanties de dividende : 0.*

VII. — Art. 70. — *Garanties afférentes au secteur agriculture et espace rural. Paragraphe 10 : Garanties d'emprunts : 19.798.000 F.*

Cette ligne sert à couvrir uniquement les charges intercalaires d'emprunts contractés par certaines compagnies d'aménagement régional.

L'aide financière de l'Etat à ces compagnies constatée en 1976 se répartit selon le tableau suivant :

Compagnies d'aménagement régional bénéficiaires	Répartition des dépenses
B.R.L.	(11,2)
Société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale	(5,9)
C.A.C.G.	(1,5)
S.O.M.I.V.A.C.	(1,2)
Total 1976	19,8

La couverture de ces dépenses a été assurée par un transfert de dotation depuis le chapitre 61-61 du budget de l'Agriculture.

Paragraphe 20 : *Garantie de l'Etat à certaines catégories d'emprunts contractés respectivement par des sociétés du Crédit agricole mutuel, par des associations ou des sociétés d'équipements touristiques : 2.047.000 F.*

Afin d'introduire un mécanisme plus spécifique d'imputation budgétaire de ces dépenses de garantie, il a été décidé, en janvier 1974 d'ouvrir, pour les années ultérieures, un paragraphe 20 au sein de l'article 70 du chapitre 14-01 du budget des Charges communes.

Le crédit inscrit sur ce paragraphe, soit 4 millions de francs, a été affecté une nouvelle fois *partiellement*, à la prise en charge des créances litigieuses provenant de certaines catégories de prêts octroyés par le Crédit agricole mutuel et cautionnés par l'Etat.

Il s'agit en l'occurrence de dossiers contentieux transmis par la Caisse nationale de crédit agricole à la suite de la défaillance des agriculteurs débiteurs.

Les dépenses afférentes à ces catégories de concours se sont élevées en 1976 à 358.000 F.

Cette ligne a concouru, par ailleurs, en 1976, à la liquidation d'annuités d'emprunts contractés avec la caution de l'Etat, par des associations ou des sociétés à vocation touristique.

En 1976, la garantie de l'Etat a été appelée à jouer pour couvrir les annuités restant dues sur les emprunts contractés respectivement par l'Organisation centrale des camps

et activités de jeunesse et du tourisme populaire (O.C.C.A.J.) et la Société d'équipement touristique de la Corse (S.E.T.C.O.) désormais dénommée Société d'économie mixte pour l'aménagement et l'équipement de la Corse (C.O.R.S.A.M.) à hauteur des montants reproduits ci-après.

(En millions de francs.)

— O.C.C.A.J.	0,691	(1976)
— S.E.T.C.O.	0,994	

Pour ces raisons, le paragraphe 20 de l'article 70 a été intitulé : « Garanties de l'Etat à certaines catégories d'emprunts contractés respectivement par les sociétaires du Crédit agricole mutuel, par des associations ou des sociétés d'équipements touristiques ».

La dotation budgétaire n'a pas encore contribué en 1976 à la prise en charge des prêts consentis, dans le cadre de la réforme foncière, aux départements d'outre-mer, et également garantis par l'Etat en application de l'article 15 de la loi de finances rectificative pour 1973, loi n° 73-1128 du 21 décembre 1973 (J.O. du 23 décembre 1973).

Prévue par le décret du 2 août 1961, la réforme foncière dans les départements d'outre-mer a pour objet essentiel de pallier les conséquences politiques de l'appropriation du sol par une minorité de grands propriétaires terriens.

En définitive, sur une dotation de 4 millions de francs, inscrite au paragraphe 20 de l'article 70 du chapitre 14-01 du budget des Charges communes, le département n'a consommé en 1976 que 2.046.000 F.

VIII. — Art. 80. — *Garanties diverses.*

Paragraphe 10 : *Garanties diverses* : 0.

Paragraphe 30 : *Garanties au commerce extérieur.*

1° paragraphe 31 : *Assurance crédit* : 0.

2° paragraphe 32 : *Assurance prospection foire* : 38.000.000 F.

Ces dépenses correspondent à la mise en jeu de garanties gérées par la C.O.F.A.C.E. pour le compte de l'Etat et accordées à des entreprises pour les couvrir contre les risques qu'elles prennent lors de la prospection commerciale des marchés étrangers.

Depuis 1975, les pouvoirs publics se sont efforcés d'en faire bénéficier les petites et moyennes entreprises en simplifiant la procédure.

Parallèlement, l'accès à l'assurance a été élargi.

Ces mesures ont été prolongées par un effort de déconcentration de la procédure.

Ces différentes mesures ne se sont pas traduites par un alourdissement du coût budgétaire de la procédure, puisque celui-ci, comme en 1975, s'est élevé à 38 millions de francs alors que le volume des exportations induites a sensiblement progressé.

Paragraphe 40 : *Garantie de l'Etat afférente à la stabilisation des charges d'emprunts en devises étrangères* : 21.275.318,97 F.

Ces sommes correspondent à une garantie de change accordée par l'Etat aux établissements financiers autorisés à émettre des emprunts en devises sur le marché financier international, lorsque les ressources de ces emprunts sont destinées à permettre l'octroi de prêts aux entreprises qui investissent afin d'augmenter leur capacité de production et d'accroître la part de leur chiffre d'affaires réalisée à l'exportation.

Le montant global des émissions bénéficiant de cette garantie s'élève à l'heure actuelle à la contrevaieur de 3.826 millions de francs.

QUESTION N° 2

BONIFICATIONS D'INTÉRÊTS VERSÉS A LA C.N.C.A.

(Art. 3 du projet de loi.)

Ministères des Finances — Charges communes, chapitre 44-94. Préciser les modalités d'octroi des bonifications d'intérêts à verser à la C.N.C.A. Justifier le montant total des dépenses et les crédits complémentaires demandés.

RÉPONSE :

Le montant des crédits inscrits au budget 1976 pour la bonification d'intérêt à verser à la Caisse nationale de crédit agricole mutuel s'élève à 3.400 millions de francs.

Le calcul de la bonification s'effectue selon les modalités définies ci-dessous.

L'assiette de la bonification est représentée par l'encours des avances de la C.N.C.A. aux caisses régionales pour prêts à moyen terme non réescomptables et à long terme dont le taux est fixé ou plafonné par l'Etat ainsi que des prêts directs de la C.N.C.A. consentis dans les mêmes conditions.

Les ressources utilisées à financer ces opérations proviennent d'emprunts obligatoires d'émissions permanentes de bons à cinq ans et depuis le 1^{er} janvier 1972 de dépôts de comptes sur livrets de la C.N.C.A.

La bonification d'intérêt est égale pour une période donnée à la différence entre le coût des ressources affectées à la couverture de l'assiette de la bonification et le produit que la C.N.C.A. tire des avances aux caisses régionales pour prêts bonifiés.

Le coût des ressources est constitué par les intérêts servis aux souscripteurs et aux déposants augmentés des divers frais d'émission et de placement des titres et de centralisation des fonds.

Le produit des avances de la C.N.C.A. s'obtient en multipliant l'encours de chacune des catégories d'avances par un taux de base qui correspond au taux fixé par le Code rural pour les prêts correspondants, au moment où elles ont été consenties, diminué de la marge de l'institution.

La multiplicité des catégories de ressources et d'avances ainsi que les modifications fréquentes de leurs caractéristiques expliquent la complexité des calculs auxquels donnent lieu l'établissement du montant de la bonification.

La dotation du chapitre 44-94 du budget des Charges communes, relatif aux charges afférentes au service des bons et emprunts émis par la C.N.C.A. au titre de l'exercice 1976 a été déterminée en tenant compte de l'évolution prévisible du coût des ressources bonifiables et de l'encours des prêts bonifiés.

Ce chapitre est donc obligatoirement évaluatif, puisque la charge représente la différence entre le produit des prêts dont le taux et le volume sont déterminés par les pouvoirs publics (à l'exception des prêts aux victimes de calamités agricoles dont le volume n'est pas plafonné en raison de leur caractère imprévisible) et le coût des ressources dont le volume dépend de l'évolution de la collecte, et la rémunération soit du marché (obligations), soit de décisions indépendantes de considérations budgétaires (livrets, bons à cinq ans). Le coût budgétaire de la bonification pour une année donnée n'est donc connu que plusieurs mois après la fin de l'exercice.

C'est à ce moment qu'est effectué un versement définitif de régularisation, qui vient compléter les acomptes mensuels versés à la C.N.C.A. tout au long de l'exercice.

C'est la raison pour laquelle, dans le budget initial est inscrit un crédit évaluatif qui correspond à la dépense de l'année précédente, ce crédit étant abondé par voie de collectif des sommes nécessaires à l'apurement de l'année précédente et à l'ajustement des acomptes de l'année en cours.

C'est ainsi que les crédits complémentaires demandés correspondant à environ 800 millions de francs représentent d'une part, l'apurement d'un reliquat de bonifications relatif à l'exercice 1975, soit 448,8 millions de francs et, d'autre part, l'augmentation des acomptes forfaitaires mensuels versés à la C.N.C.A. qui passent de 209 millions de francs en 1975 à 249 millions de francs en 1976.

Depuis 1977, cette régularisation est effectuée par le ministère de l'Agriculture sur son budget, la bonification ayant été transférée depuis 1976 des Charges communes au budget de ce département.

QUESTION N° 3

PERTES ET PROFITS SUR EMPRUNTS ET ENGAGEMENTS

(Art. 16 du projet de loi.)

Justifier en détail les dépenses inscrites aux comptes :

873.040 : Charges résultant du rachat des titres en bourse.

873.043 : Pertes et profits sur titres repris en paiement d'impôts.

873.05 : Différence de change.

873.081 : Charges résultant des indexations.

RÉPONSE :

— Compte 873.040 :

Ventilation par emprunt (coût net de rachat).

Emprunts	Coût net	Observations
3 % 1942-1945	189.284,57	Conforme aux relevés de la Caisse des dépôts et consignations.
3 1/2 % 1942-1952	532.555,96	
3 % 1945-1954	1.645.275,68	
4 % 1941-1960	7.197.367,10	
Emprunts de la Compagnie franco-espagnole du chemin de fer de Tanger à Fez ..	209.219,80	Conforme aux relevés de l'Union industrielle de crédit.
Emprunts des groupements de sinistrés	58.783.540,68	
Total	68.557.243,79	

— Compte 873.053

Ventilation par emprunt.

Emprunts et engagements	Pertes	Profits	Observations
4 1/2 % 1952	14.254.673,19	»	Economie correspondant aux intérêts restant à couvrir jusqu'à l'échéance.
4 1/2 % 1973	4.399.193.824,37	»	
Bons du Trésor remis aux greffiers en indemnisation de leur charge	»	50.977,77	
Total	4 413 448.497,56	50.977,77	
Solde	4 413.397.519,79	»	

— Compte 873.081.

Ventilation par emprunt.

Emprunt	Change	Observations
4 1/2 % 1952	3.955.746,08	Régularisation en raison des insuffisances de la provision constituée au compte 460.721.
4 1/2 % 1973	556.775.530,14	
Emprunt national 5 % 1956.	176.436,06	
Total	560.888.712,28	

— Compte 873-05.

Ventilation par emprunt.

Emprunt	Amortissements		Capital net éché le 31-12-1976	Base de réévaluation
	Échéance	Montant		
3 1/2 % 1947	1.05.1976	1.731.875	4.389.500	0,20375 pour 1 dollar (sur 8.500.000 dollars).
»	1.11.1976	4.319.000		0,50 pour 1 dollar (sur 8.638.000 dollars).
»				0,50 pour 1 dollar (sur 8.779.000 dollars).
Avances de l'Export Import Bank	1.07.1976	265.843	1.270.119,12	0,290 pour 1 dollar (sur 5.167.000 dollars).
Engagements envers les U.S.A. (28.05.1966).	1.07.1976	6.407.170,77	58.076.045,67	0,28975 pour 1 dollar (sur 27.628.683,04 dollars).
Crédits du Canada (29.06.1953)	31.12.1976	4.608.000	4.816.500	0,50 pour 1 dollar (sur 116.152.094,35 dollars).
		17.831.888,77	68.552.164,79	en moyenne 0,545 pour 1 dollar canadien sur 8.450.000 dollars.
		86.384.053,56		0,57 pour 1 dollar canadien (sur 8.450.000 dollars).

QUESTION N° 4

L'EMPRUNT 4,5 % 1973
(Art. 16 du projet de loi.)

Actualiser les renseignements relatifs à l'emprunt 4,5 % 1973 fournis en réponse au questionnaire présenté par la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1975.

RÉPONSE :

III. — *Evolution des valeurs de remboursement et de reprise en paiement de droits de mutation depuis l'émission (pour 100 F de valeur nominale).*

Date de	Reprise en paiement de droits de mutation		Remboursement (par tirage au sort)	
	Période	Valeur de reprise	Echéance	Valeur de remboursement
24 mai 1977	1.06.1977 au 30.11.1977	669,80	1.06.1977	669,80
16 novembre 1977	1.12.1978 au 31.05.1978	683,14	»	»

IV. — Remboursements.

1° Montant des titres mis en remboursement.

Echéances	Valeur nominale	Valeur de remboursement correspondante	Charge résultant de l'indexation
Du 1.06.1974 au 1.06.1976 ..	303.743.900	1.984.373.602,74	1.680.629.702,74
1.06.1977	105.801.500	602.856.947	497.655.447
Total	409.545.400	2.587.230.549,74	2.177.685.149,74

2° Montant des titres effectivement remboursés.

Périodes	Valeur de remboursement correspondante
Années 1974 à 1976	1.849.207.040,19
Année 1977	690.050.858,11
Total	2.533.257.898,30

V. — Reprises en paiement de droits de mutation.

Périodes	Valeur nominale	Valeur de reprise correspondante	Charge résultant de l'indexation
Du 1.11.1973 au 31.12.1976 ..	1.900.481.200	12.573.474.625	10.672.993.425
Année 1977	211.555.900	1.183.755.322,71	972.199.422,71
Total	2.112.037.100	13.757.229.947,71	11.645.192.847,71

VI. — Montant de l'emprunt restant à amortir (en valeur nominale).

Compte tenu des chiffres indiqués au tableau IV (1°) et au tableau V ci-dessus, le montant de l'emprunt restant à amortir peut être chiffré à 2.104.224.900 F (en valeur nominale).

QUESTION N° 5

AVANCES DU TRÉSOR IRRÉCOUVRABLES

1° Préciser les conditions dans lesquelles ont été accordées en 1970, 1971 et 1972 à la Caisse des mines, à l'E.N.I.M., à la Caisse de P.O.R.G.A.N.I.C. et à la C.A.N.C.A.V.A. des avances pour un montant total de 735 millions de francs.

2° Justifier l'admission en surséance et le caractère aléatoire du recouvrement de ces créances.

3° Compte non tenu des créances précitées, préciser, à la date du 30 mars 1978, le montant des avances dont bénéficient respectivement les quatre organismes susvisés, l'année et les conditions de leur octroi et de leur remboursement.

RÉPONSE :

1° Les avances consenties en 1970-1971-1972 aux régimes de sécurité sociale des marins (E.N.I.M) et des mineurs (C.A.N.) devaient assurer temporairement leur équilibre financier; tout en évitant dans l'immédiat une interruption dans le paiement des prestations. Depuis 1972 le mécanisme de la compensation démographique et une évaluation plus précise des besoins de ces organismes ont permis d'éviter de nouvelles avances du Trésor.

En ce qui concerne les régimes d'assurances vieillesse des travailleurs non salariés (O.R.G.A.N.I.C., C.A.N.C.A.V.A.) les avances qui leur ont été consenties étaient également rendues indispensables par le déséquilibre financier de ces régimes. Le Gouvernement a été conduit à étudier leur réorganisation qui a été adoptée par le Parlement en 1972. Cette réforme a permis de nouvelles sources de financement « Contribution de solidarité des sociétés » complétées ultérieurement par la mise en place des mécanismes de la compensation démographique.

2° Les régimes des mines des marins et des commerçants et artisans perçoivent, en application de dispositions réglementaires, des subventions d'équilibre. Compte tenu de la situation financière de ces organismes, le remboursement des avances se traduirait par une augmentation de la subvention; dans ces conditions leur recouvrement ne semble pas s'imposer.

3° Le tableau ci-après récapitule depuis 1970 les avances reçues par les organismes en cause et dont l'admission en surséance est proposée :

(En millions de francs.)

	1970	1971	1972	Depuis 1973
Caisses des Mines ...	100	125	»	Néant
E.N.I.M.	110	75	»	
O.R.G.A.N.I.C.	»	43	89	
C.A.N.C.A.V.A.	»	39	154	

Aucune de ces avances n'a donné lieu à un remboursement.