

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 mai 1976.

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 1974,

Par M. René MONORY,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2063, 2207 et in-8° 461.

Sénat : 278 (1975-1976).

Loi de Règlement.

SOMMAIRE

	Pages
I. — Résultats d'ensemble.....	3
II. — Observations sur la gestion budgétaire 1974.....	16
III. — Le contenu du projet de loi.....	38
IV. — Audition du Premier Président de la Cour des comptes.....	45
ANNEXE. — Observations relatives au rapport au Parlement sur les fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles.....	65

I. — Résultats d'ensemble.

A. — ASPECTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DE L'ANNÉE 1974

L'année 1973 s'est achevée avec une hausse accélérée des matières premières et surtout le quadruplement du prix des produits pétroliers. En outre, l'accélération de l'inflation avait déjà conduit nos principaux partenaires à prendre des mesures qui vont provoquer un retournement de la conjoncture. Telles sont les caractéristiques de l'environnement international que va devoir affronter l'économie française durant l'année 1974.

Le bilan sera sévère...

Dès les premiers mois de l'année la croissance industrielle est plus lente, mais la situation s'aggrave dès le second semestre. Les secteurs de l'automobile, du bâtiment et des transports sont plus particulièrement concernés ; les entreprises de dimension modeste sont affectées en outre par les mesures arrêtées par le Gouvernement pour juguler l'inflation et notamment par un resserrement rigoureux du crédit. La progression de la production industrielle qui avait été de 8,3 % en 1973 tombe à 2,5 % en 1974 (sans le bâtiment) et à 1,8% avec le bâtiment. Cette situation révèle, si besoin était, la fragilité de notre économie dont les progrès sont directement affectés par deux secteurs, le bâtiment et l'automobile, secteurs soit non compétitifs, soit vulnérables sur les marchés extérieurs.

Conséquence logique, le chômage s'accroît. A la fin de décembre 1974 le nombre des demandeurs d'emploi est de 723 400, en hausse de 56 % par rapport à 1973. Compte tenu des demandes non recensées, le taux de chômage atteint environ 4 % de la population active, taux certes inférieur à celui que connaissent nos partenaires européens, mais qui va constituer le problème central de l'économie française pour de longues années. Néanmoins la progression du salaire horaire sera de l'ordre de 20%. Antinomie qui explique au moins partiellement l'accélération d'une inflation alimentée dès le début de l'année par la hausse du coût du pétrole.

Au total, la hausse des prix de détail atteint 15,2 % et même 18,1% pour les produits manufacturés ; en moyenne annuelle

elle s'établit à 13,7 %. Dans le même temps le revenu brut des ménages a augmenté de 17 %. Compte tenu de la hausse des prix et après l'impôt, le pouvoir d'achat du revenu disponible s'est accru d'environ 3 % en moyenne, contre près de 6 % en 1973. Le revenu disponible représente 79,3 % de la P. I. B. contre 77,8 % en 1973 : si la part de celui-ci était restée constante en 1973 et 1974, son pouvoir d'achat ne se serait accru que de 1,4 %. Ainsi la dégradation des termes de l'échange conduit à un ralentissement de la progression du revenu réel distribué aux ménages, mais atténué par l'accroissement sensible de leur part dans le revenu intérieur. En conséquence la part des entreprises diminue et leur taux d'autofinancement baisse nettement. Il en est de même pour les administrations.

L'évolution inquiétante de ces différents facteurs se traduit dans le solde avec l'extérieur par un déficit commercial de 18,4 milliards de francs, un déficit des paiements courants supérieurs à 29 milliards de francs. L'endettement à court terme est très important ; il est dû principalement au secteur privé. L'extérieur a prêté aux entreprises la contrepartie du prélèvement pétrolier.

... mais des lueurs d'espoir n'en demeurent pas moins.

En premier lieu la production n'a fléchi véritablement qu'au second semestre 1974, sans pour autant connaître une véritable dépression ; la situation deviendra beaucoup plus délicate au premier semestre 1975.

Par une série de mesures de politique monétaire, budgétaire et fiscale prises en juin 1974 en vue de réduire la demande intérieure, les pouvoirs publics ont pu au moins partiellement agir sur l'évolution des prix. Après une hausse de 8,4 % au cours du premier semestre, le rythme a été ramené à 6,2 % pour le second, et 2,9 % pour les trois derniers mois. Le pari du Gouvernement, qui visait à ramener le rythme d'augmentation au-dessous de 1 % par mois avant la fin de l'année, a donc pratiquement été gagné. Ce résultat a été obtenu grâce à des conditions favorables (baisse des matières premières au second semestre, fléchissement de la demande sur le marché intérieur) et à des mesures de contrôle des prix industriels et des marges commerciales.

La modération de la demande intérieure s'est traduit par un accroissement très important de l'épargne : + 18,30 % contre + 12,8 % en 1973. Ce comportement des ménages avait une

influence directe sur le ralentissement de la hausse des prix et laissait une marge de manœuvre aux pouvoirs publics pour décider de l'opportunité d'une éventuelle relance ultérieure.

L'effet dépressif de la modération de la demande intérieure permettait de dégager des moyens supplémentaires pour l'exportation et de réduire le volume des importations qui bénéficiaient en outre d'une baisse du prix des matières premières. Largement déficitaire durant les trois premiers trimestres de l'année, la balance commerciale se rétablissait en décembre. Le déficit commercial, pronostiqué à 30 milliards de francs en juin, se limitait à un montant de 18 milliards de francs environ.

Enfin, le franc, après une forte dépréciation, s'est fortement revalorisé surtout par rapport au dollar, ce qui limite d'autant les effets du renchérissement du pétrole dont les achats sont réglés dans cette monnaie.

Telles sont les grandes caractéristiques de la situation économique française en 1974, année au cours de laquelle les pouvoirs publics se sont efforcés de faire jouer à la politique budgétaire un rôle stabilisateur.

B. — DÉPENSES ET RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL.

1° Les dépenses budgétaires.

Les dépenses effectives du budget général se sont élevées à 254 milliards de francs, contre 220 milliards de francs en 1973. La progression, qui est de l'ordre de plus de 15,5 %, est plus marquée qu'en 1973 (+ 13,4 %). Elle confirme le mouvement de croissance continue depuis 1970 et, mise à part la hausse exceptionnelle de 1969 (+ 16,7 %), devient la plus élevée enregistrée au cours des dix dernières années. Elle est plus importante que celle de la production intérieure brute (+ 15,2 %).

Par rapport aux prévisions initiales, les dépenses effectives ont été supérieures de 8,8 % (6,6 % en 1973). Les crédits initiaux du budget général ont été modifiés par deux lois rectificatives qui les ont majorés de plus de 7 %.

Les dépenses effectives (254 milliards de francs) se rapprochent, comme il suit, des prévisions pour 1974 et des résultats de 1973.

DESIGNATION	1973 Dépenses effectives.	1974			Variations des dépenses de 1973 à 1974. (En pour- centage.)
		Crédits initiaux.	Crédits rectifiés.	Dépenses effectives.	
		(En millions de francs.)			
I. — Dépenses ordinaires.					
A. — Services civils.					
Titre I. — Dette publique	5 126	6 476,4	6 476,4	6 524,4	+ 27,2
Dépenses en atténuation de recettes	13 867,2	13 614,6	13 614,6	16 554,2	+ 10,4
Titre II. — Pouvoirs publics	552,8	569,3	611,2	611,2	+ 10,6
Titre III. — Moyens des services	76 251,8	84 940,4	91 259	90 781,8	+ 19
Titre IV. — Interventions publiques	62 859,6	63 492,1	70 818,4	70 864	+ 12,7
Sous-totaux A	<u>158 657,4</u>	<u>169 092,8</u>	<u>182 779,6</u>	<u>185 335,6</u>	+ 16,8

DESIGNATION	1973	1974			Variations des dépenses de 1973 à 1974 (En pourcentage.)
	Dépenses effectives.	Crédits initiaux.	Crédits rectifiés.	Dépenses effectives.	
		(En millions de francs.)			
B. — Services militaires.					
Titre III. — Moyens des services.....	20 871	20 397,1	20 820,1	24 025,3	+ 15,1
Totaux des dépenses ordinaires.....	179 538,4	189 489,9	203 599,7	209 360,9	+ 16,6
II. — Dépenses en capital.					
A. — Services civils.					
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat.....	7 755,5	8 481,3	10 213	8 075,9	+ 4,1
Titre VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	17 262,6	17 682,5	18 279,2	19 702,6	+ 14,1
Titre VII. — Réparations des dommages de guerre.....	69,7	22	22	29,6	- 57,5
Sous-totaux A.....	25 087,8	26 185,8	28 514,2	27 808,1	+ 10,8
B. — Services militaires.					
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat.....	15 402,2	17 824	17 875,6	16 979	+ 10,2
Totaux des dépenses en capital.....	40 490	44 009,8	46 389,8	44 787,1	+ 10,6
Totaux généraux (I + II).....	220 018,4	233 499,6	249 989,5	254 148	+ 15,5

Pour l'ensemble des dépenses ordinaires, l'accroissement est de 16,6 %, contre 15,7 % pour le budget de 1973.

L'augmentation de 16,8 % des dépenses ordinaires civiles recouvre des évolutions différentes selon chaque titre. Au titre premier « Dette publique », la progression de 21,5 % des dépenses effectives est imputable, certes, aux dépenses en atténuation de recettes, qui représentent 71 % des dépenses de ce titre, mais surtout à la progression interrompue depuis plusieurs années des charges d'intérêts de la dette à long terme (1 074 millions de francs,

dont 455 au titre de l'emprunt 7 % 1973) et de la dette flottante (4 630,5 millions de francs, dont 1 605 millions de francs sur les dépôts des chèques postaux). Les charges de la dette extérieure demeurent stables (45 millions de francs). Les dépenses en atténuation de recettes représentent essentiellement des dégrèvements ou remboursements d'impôts, notamment de T. V. A.

Les dépenses du titre II ont relativement peu progressé (+ 10,6 %, contre 23,8 % l'année précédente). Le titre III « Moyens des services », qui représente 36 % de l'ensemble du budget général, a augmenté de 19 %. Il est constitué, à hauteur de 85 %, des rémunérations des personnels civils, des pensions et des charges sociales. Les frais de matériel et d'entretien augmentent fortement (20,5 %). Enfin, les interventions publiques, titre IV, enregistrent une progression de 12,7 %. Elle affecte tous les secteurs d'intervention économique et sociale.

Les dépenses en capital des services civils ont retrouvé en 1974, avec 10,8 %, un taux d'accroissement voisin de 1972 (+ 11 %), contre 4,6 % en 1973.

Compte tenu du financement complémentaire des autoroutes et du téléphone par émissions d'emprunts dans le public, les résultats du budget général ne sauraient, à eux seuls, traduire l'évolution complète des investissements publics.

Pour l'ensemble des titres V et VI, la progression des dépenses effectives la plus forte apparaît dans les secteurs des transports (+ 20,6 %), du logement et de l'urbanisme (+ 12,6 %), ainsi que pour les investissements hors Métropole (+ 56,9 %). Les dépenses ou bénéfiques des entreprises industrielles et commerciales ont diminué à nouveau, mais plus faiblement (— 9,6 % au lieu de — 19,5 % en 1973).

Les dépenses militaires se développent globalement de 13 %, nettement plus que lors des exercices précédents (6,9 % en 1972, 7,7 % en 1973). Mais, compte tenu de l'augmentation beaucoup plus importante des dépenses civiles, leur part dans le budget général régresse légèrement (16,6 % contre 17,5 % en 1973). Les dépenses de fonctionnement, comme chaque année, croissent plus rapidement que l'ensemble (+ 15,1 %), compte tenu des charges de personnel, et pour 1974 plus particulièrement de l'importance des recrutements dans la gendarmerie et du renchérissement des produits pétroliers. Les dépenses d'équipement progressent de 10,2 %.

Depuis 1963, les grandes catégories de dépenses ont évolué comme suit :

ANNÉES	DEPENSES ordinaires civiles	DEPENSES civiles. en capital.	DEPENSES ordinaires militaires.	DEPENSES militaires en capital.	TOTAL
(En millions de francs.)					
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	15 881	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

Il en résulte qu'au cours des années considérées (1963-1974), la progression a été la suivante :

	1963-1974	EN MOYENNE annuelle.
Dépenses ordinaires civiles.....	+ 229 %	11,4 %
Dépenses civiles en capital.....	+ 75 %	5,2 %
Dépenses ordinaires militaires.....	+ 103 %	6,6 %
Dépenses militaires en capital.....	+ 150 %	8,7 %

Dans la même période, l'indice des prix de détail (base 100 en 1962) passait de 104,8 (moyenne 1963) à 187,5 (moyenne 1974), soit + 5,4 % 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 177 en 1974, soit, en moyenne annuelle sur onze années, une augmentation de 5,7 %.

La comparaison de ce dernier indice avec le rythme d'augmentation des dépenses civiles en capital explique, si besoin était, l'insuffisance des équipements collectifs. La priorité a été donnée aux équipements militaires, les dépenses ordinaires civiles ne pouvant, quant à elles, être que difficilement contenues.

2° Les recettes budgétaires.

Ainsi qu'il ressort du projet de loi et du rapport de la Cour des comptes, le montant total des recettes définitives de l'année 1974 a atteint 272,9 milliards de francs, soit + 21,2 % par rapport à l'année précédente et + 16,3 % par rapport aux prévisions initiales.

Il y a lieu de préciser que ce montant a fait l'objet d'un double prélèvement au profit, d'une part, des collectivités locales et, d'autre part, du budget de la Communauté économique européenne.

Pour les collectivités locales, le prélèvement s'élève à 17 440 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 (17 001 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 (357 millions de francs) et enfin, pour la seconde fois, 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 (81,9 millions de francs).

La recette globale progresse de 21,9 %, soit à un rythme légèrement supérieur à celui des recettes fiscales (+ 21,5 %).

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 1974, le prélèvement s'élève à 2 979 millions de francs.

NATURE DES PRODUITS	1973	1974		VARIATIONS de 1973 à 1974 (recettes effectives).
	Recettes effectives.	Prévisions initiales.	Recettes effectives.	
	(En millions de francs.)			(En pourcentage.)
A. — Impôts :				
Impôts directs et taxes assimilées	74 136	78 544	99 204	+ 33,8
Enregistrement	10 089	10 801	10 735	+ 6,6
Timbre et impôt sur opérations de bourse.....	4 018	4 521	4 210	+ 4,8
Douanes, taxes sur les produits pétroliers.....	18 055	20 002	19 018	+ 5,3
Taxes sur le chiffre d'affaires	103 183	113 185	123 377	+ 19,6
Contributions indirectes..	10 448	10 498	10 717	+ 2,6
Autres taxes indirectes...	415	497	371	- 10,5
Sous-totaux A.....	220 323	238 048	267 632	+ 21,5
B. — Autres recettes :				
Recettes non fiscales.....	15 940	15 850	19 790	+ 24,2
Fonds de concours et recettes assimilées.....	5 650	Mémoire.	5 982	+ 5,9
Sous-totaux B.....	21 590	15 850	25 772	+ 19,4
Totaux des recettes avant prélèvements (A + B)	241 913	253 898	293 404	+ 21,3
C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat :				
Au profit des collectivités locales	- 14 303	- 16 299	- 17 440	+ 21,9
Au profit des Communautés économiques européennes	- 2 332	- 2 900	- 2 980	+ 27,8
Sous-totaux C.....	- 16 635	- 19 199	- 20 420	+ 22,8
Totaux des recettes budgétaires revenant à l'Etat.....	225 278	234 699	272 984	+ 21,2

a) Les recettes fiscales.

Excédant de 8,9 % les prévisions initiales (238 milliards de francs), les recettes fiscales de l'Etat en 1974 (267 milliards de francs) ont dépassé de 21,5 % les recouvrements de 1973 (220 milliards de francs).

Les recettes d'impôts directs ont, à nouveau, sensiblement augmenté : + 33,8 % contre + 20,3 % en 1973 et + 14,1 % en 1972. Cette progression tient en partie aux majorations exceptionnelles décidées en juillet 1974 ; elles motivent l'écart important constaté précédemment avec les prévisions initiales. La taxe sur la valeur ajoutée, qui constitue la principale recette fiscale, s'est accrue de 19,2 % contre 8,3 % en 1973 (fléchissement lié aux mesures d'allègement décidées en décembre 1972 au titre de la lutte contre l'inflation et + 16 % en 1972. La part relative de la T. V. A. dans le total des recettes fiscales poursuit le fléchissement observé lors de l'exercice précédent (45,8 % en 1974 contre 46,6 % en 1973, 48,7 % en 1972) alors que dans le même temps celle des impôts directs s'accroît (37,1 % en 1974 contre 33,6 % en 1973, 31,7 % en 1972 et 1971).

Déduction faite des prélèvements effectués sur les recettes budgétaires au profit des collectivités publiques locales et du budget de la C. E. E., la part que représentent, dans le produit national brut, les produits fiscaux nets qui revient à l'Etat s'est accrue : 17,4 % en 1974, 16,6 % en 1973, 16,9 % en 1972 et 16,8 % en 1971.

Le produit brut des *impôts directs* a fortement augmenté (+ 33,8 %). Au titre des impôts perçus par voie de rôles au profit du budget général et dont le produit représente plus de la moitié des recettes d'impôts directs, il convient de noter que la progression des encaissements effectués au titre de l'impôt sur le revenu est partiellement imputable aux majorations exceptionnelles prévues en juillet 1974.

Le produit de l'impôt sur les sociétés a crû de façon inhabituelle (+ 53,4 %). Ce surplus est imputable à la contribution exceptionnelle prévue en juillet 1974 (+ 5 088 millions de francs). A noter cependant que, déduction faite de cette contribution exceptionnelle, la progression reste importante et que la moitié de ce supplément provient de l'augmentation de l'impôt versé par la Banque de France, dont le développement des interventions sur le marché monétaire et la hausse des taux d'intérêt ont fortement accru le bénéfice fiscal.

De même, l'accroissement des impositions grevant les revenus de capitaux mobiliers est lié aux augmentations conjuguées du volume des émissions, des taux d'intérêt et du taux de prélèvement (de 25 à 33 1/3 sur les revenus des placements à revenu fixe autres que les obligations.

La progression des recettes de taxes sur le chiffre d'affaires a repris : + 19,6 % contre 8,3 % en 1973, année de plein effet des mesures d'allègement de la T. V. A. prises en décembre 1972 pour lutter contre l'inflation.

Le produit des autres contributions indirectes a faiblement augmenté : 2,6 % contre 17,1 % en 1973. Ce phénomène s'explique par le gonflement exceptionnel en 1973 du rendement de l'impôt spécial sur les tabacs et allumettes à la suite de l'accélération d'un mois des versements du S. E. I. T. A.

Les produits des douanes n'augmentent que faiblement (+ 5,3 %) de même que les taxes intérieures sur les produits pétroliers qui malgré les relèvements successifs opérés n'ont progressé que de 4,3 % contre 12,6 % en 1973 en raison de la régression de la consommation des carburants.

Les produits de l'enregistrement n'ont progressé que de 6,6 % et ceux du timbre de 5,2 %, tandis que les recettes provenant de l'impôt sur les opérations de bourse demeuraient pratiquement inchangées.

b) Autres recettes.

Les recettes non fiscales qui représentent moins de 9 % du total des recettes brutes du budget général ont marqué une progression d'ensemble (+ 19,4 %) inférieure à celle du produit des impôts (21,5 %).

NATURE DES RECETTES	RECOUVREMENTS		VARIATIONS
	1973	1974	de 1973 à 1974
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier.	2 335	4 617	+ 97,7
Produits et revenus du domaine de l'Etat....	269	314	+ 16,7
Taxes, redevances et recettes assimilées.....	2 707	2 932	+ 8,3
Intérêts des avances, prêts et dotations en capital	4 362	4 879	+ 11,8
Retenues et cotisations sociales.....	4 154	4 759	+ 14,5
Recettes provenant de l'extérieur.....	300	404	+ 34,8
Opérations entre administrations et services publics	497	354	— 28,7
Divers	1 316	1 531	+ 16,4
Fonds de concours :			
Ordinaires et spéciaux.....	5 068	5 330	+ 5,4
Coopération internationale	592	652	+ 10,1
Totaux	21 590	25 772	+ 19,4

Le quasi-doublement des recettes prises en compte au titre des *exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier* tient pour l'essentiel des versements de la Banque de France dont l'accroissement des dividendes traduit la hausse des taux d'intérêt et le gonflement du volume de ses interventions.

Les *produits et revenus du domaine de l'Etat*, qui avaient peu varié en 1973, ont augmenté de 16,7 % sous l'effet de la forte augmentation des redevances perçues sur les usagers de l'espace aérien et des versements de l'Office des forêts.

Le produit des *taxes, redevances et recettes assimilées* ne croît que faiblement (+ 8,3 %). Les prélèvements sur le Pari mutuel et recettes des sociétés de courses parisiennes ont augmenté de 16,6 %. Le produit des amendes et des condamnations pécuniaires a diminué en raison des effets de la loi d'amnistie du 16 juillet 1974.

Les *intérêts des avances, prêts et dotations en capital* se sont accrus de + 11,8 % par rapport à 1973. Le poste « Intérêts divers » enregistre la principale variation du fait de la progression du montant des intérêts sur obligations cautionnées, sous l'effet du relèvement des taux et d'un recours plus large à cette forme de crédit.

Les *retenues et cotisations sociales*, en augmentation de 14,5 % sur celles de 1972, sont essentiellement constituées, comme les années précédentes, par les retenues pour pensions civiles et militaires et par la contribution de l'administration des postes aux retraites de son personnel

Les *recettes provenant de l'extérieur* progressent de 34,8 % du fait de l'accroissement des versements du Fonds social européen et des remboursements par la C. E. E. des frais d'assiette et de perception des impôts perçus au profit de son budget.

Les produits regroupés dans le compte « Divers » se sont accrus de + 16,4 %. Ceci s'explique notamment par l'importante augmentation des « Recettes en atténuation de frais de trésorerie » du fait du versement par la Banque de France, en application de la nouvelle convention du 17 septembre 1973, de 472 millions d'intérêts sur les dépôts temporaires du Trésor public.

Les *fonds de concours « ordinaires et spéciaux »* (5 330 millions de francs au lieu de 5 058) n'ont progressé que de 5,4 % par rapport à l'année précédente, contre 23,4 % en 1973 et 14,9 % en 1972.

En revanche, les fonds de concours au titre de la *coopération internationale* qui proviennent en majeure partie de versements effectués par des États concourant à la réalisation des programmes communs de matériels militaires, et qui s'étaient accrus fortement de façon continue durant les dernières années et marquaient une légère régression (de 1,8 % en 1973) sont de nouveau en augmentation (+ 10,1 %).

II. — Observations sur la gestion budgétaire 1974.

Après avoir examiné les résultats d'ensemble de l'exécution des lois de finances pour 1974, 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 27 décembre 1973, le budget de 1974 a été modifié par les lois de finances rectificatives des 16 juillet et 27 décembre 1974 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.

DESIGNATION	BUDGET général.	BUDGETS annexes.	COMPTES			ENSEMBLE
			D'affec- tation spéciale.	D'avances.	De prêts.	
(En millions de francs.)						
I. — Dépenses.						
Dépenses constatées (1)	255 891	48 862	5 436	27 192	3 397	340 778
II. — Crédits.						
Crédits ouverts par les lois de finances :						
Loi de finances initiale (2)	233 499	44 736	4 804	25 971	2 932	311 941
Lois de finances rectificatives	14 415	589	>	305	1 400	16 709
Total des crédits votés	247 914	45 325	4 804	26 276	4 332	328 650
Modifications en cours d'année :						
1. Fixation des crédits :						
Décrets d'avances	2 076	>	>	>	>	2 076
Arrêtés d'annulations	— 2 006	>	— 7	>	— 148	— 2 161
Fonds de concours rattachés	6 537	1 351	344	>	>	8 232
Rétablissement de crédits	1 743	58	2	>	>	1 803
Augmentation de crédits gagés par des ressources nouvelles	>	1 221	362	>	>	1 583
Soldes	8 350	2 630	701	>	— 148	11 533

DESIGNATION	BUDGET général.	BUDGETS annexes.	COMPTES			ENSEMBLE
			D'affec- tation spéciale.	D'avances.	De prêts.	
(En millions de francs.)						
2. Répartition des crédits :						
Virements :						
Ouvertures	746	34	10	»	»	790
Annulations	— 746	— 34	— 10	»	»	— 790
Transferts :						
Ouvertures	8 432	»	»	20	424	8 876
Annulations	— 8 432	»	»	— 20	— 417	— 8 869
Répartitions :						
Ouvertures	11 939	1 599	»	»	»	13 538
Annulations	— 11 939	— 1 599	»	»	»	— 13 538
Soldes (3)	»	»	»	»	7	7
3. Utilisation des crédits :						
Reports de la gestion précédente...	8 093	1 214	467	»	3 274	13 048
Reports à la gestion suivante.....	— 10 110	— 1 373	— 532	»	— 4 066	— 16 081
Dépassements de crédits.....	4 872	1 484	12	985	»	7 353
Crédits non consommés à annuler..	— 3 228	— 418	— 40	— 69	— 2	— 3 757
Soldes	— 373	907	— 93	916	— 794	563
Soldes des modifications de crédits.....	7 977	3 537	608	916	— 935	12 103
Total net des crédits utilisés (4).	255 891	48 862	5 412	27 192	3 397	340 753

(1) Déduction faite des annulations de dépenses (auxquelles correspondent les rétablissements de crédits mentionnés à la rubrique « Fixation des crédits » du tableau), les dépenses nettes se sont élevées à 254 148 millions pour le budget général, 48 804 pour les budgets annexes et 5 432 pour les comptes d'affectation spéciale.

(2) Compte tenu des économies décidées par l'article 32 de la loi de finances et prononcées par l'arrêté du 26 février 1974.

(3) Aux comptes de prêts, 7 millions de crédits ont été ouverts par transfert en application d'une disposition de la loi de finances (« Prêts du titre VIII »), sans annulation correspondante à un compte ou chapitre budgétaire.

(4) Total égal à celui des dépenses constatées, sauf pour les comptes d'affectation spéciale, qui présentent un excédent de dépenses de 24 millions correspondant aux opérations du compte « Opérations de reconstruction effectuées pour le compte de la C. A. R. E. C. ».

Dans son rapport, la Cour des comptes a analysé les nombreuses modifications apportées dans le cadre de la réglementation budgétaire aux crédits ouverts par la loi de finances de 1974. 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.

A. — LES DÉCRETS D'AVANCES

En 1974, deux décrets d'avances ont été pris :

— le premier d'un montant global de 176 millions de francs avait pour objet les dépenses imprévues entraînées par l'élection présidentielle. Il a été ratifié par l'article 15 de la loi de finances rectificative du 16 juillet 1974 ;

— le second a ouvert 2 milliards de francs de crédits supplémentaires destinés à accorder une aide supplémentaire aux éleveurs et à certains jeunes agriculteurs. Il a été ratifié par l'article 27 de la loi de finances rectificative du 27 décembre 1974.

B. — LES ARRÊTÉS PORTANT ANNULLATION DE CRÉDITS

En 1974, deux catégories d'annulations sont intervenues :

— les unes particulières à l'exercice et qui avaient pour objet de réaliser des économies dont le principe a été retenu par l'article 32 de la loi de finances initiale de l'année. D'un montant global de 418 millions de francs, elles ont affecté le budget général pour 344 millions de francs dont 188 millions au titre des moyens des services et pour 74 millions les budgets annexes ;

— les autres plus banales et prises 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 ». Pour 1974, ces annulations de crédits s'élèvent à 2 005,8 millions de francs pour l'ensemble des services civils et militaires. Prononcées par cinq arrêtés, elles ont permis de gager partiellement les dépenses supplémentaires ouvertes par les lois de finances rectificatives.

Mais, comme les années antérieures, la Cour des comptes souligne le flottement, voire l'incohérence qui persiste dans la gestion des crédits de certains chapitres.

L'importance de certaines annulations révèle que les dotations initiales n'ont pas été déterminées avec toute la rigueur souhaitable.

Les annulations prononcées paraissent d'un montant insuffisant, compte tenu de l'importance et de la progression des crédits qui demeurent inutilisés en fin de gestion et font l'objet de reports à la gestion suivante. La comparaison des dotations nette, après mesures d'économie, d'annulations de réductions par virement au profit d'un autre chapitre, avec les crédits initialement inscrits à la loi de finances, fait plus ou moins apparaître une surestimation considérable de certaines prévisions. De tels écarts ne devraient pas se perpétuer et devraient conduire à la revision systématique des dotations lors de la préparation du budget suivant.

Les annulations sont parfois suivies, pour un même chapitre, par des ouvertures de crédits. Soixante-neuf chapitres ont fait l'objet d'annulations d'un montant global de 80,9 millions de francs par arrêté du 26 février 1974 et ont reçu des crédits supplémentaires d'un montant de 360,7 millions de francs au titre de la loi rectificative de finances du 16 juillet 1974, soit moins de cinq mois plus tard.

Comme les années précédentes, les crédits destinés à gager partiellement les dépenses supplémentaires ouvertes par les lois de finances rectificatives ont fait l'objet d'arrêtés d'annulation. Mais ce n'est que lors de l'examen de l'exercice 1975 qu'il pourra être constaté s'il a bien été tenu compte des dispositions de l'article 18 de la loi du 5 juillet 1975 portant règlement définitif du budget 1973 qui prévoient que les projets de « collectif » devront comporter « l'indication précise du montant des annulations de crédits éventuellement proposées pour les gager ainsi que les chapitres auxquels s'appliquent les annulations ».

C. — 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 rétablissements de crédits. En outre, les budgets annexes peuvent bénéficier, en application de l'article 21 de la loi susvisée, d'une autre procédure d'affectation de recettes : majoration de crédits correspondant à la constatation d'une plus-value de ressources.

1° *Fonds de concours et rétablissements de crédits
intéressant le budget général.*

DESIGNATION	FONDS DE CONCOURS rattachés.				RETABLISSEMENTS de crédits.			
	1971	1972	1973	1974	1971	1972	1973	1974
	(En millions de francs.)							
<i>Services civils.</i>								
Dépenses ordinaires.....	1 786	1 997	2 404	2 621	277	186	203	525
Dépenses en capital.....	456	684	1 037	1 035	358	104	68	45
<i>Services militaires.</i>								
Dépenses ordinaires.....	1 521	1 656	1 897	2 135	489	518	630	730
Dépenses en capital.....	816	422	610	746	460	468	676	444
Totaux pour le budget général	4 579	4 759	5 948	6 537	1 584	1 276	1 577	1 744
Pourcentages par rapport aux dépenses nettes.....	2,6 %	2,4 %	2,7 %	2,5 %	0,9 %	0,6 %	0,7 %	0,7 %

Les crédits de fonds de concours rattachés au cours de la gestion ont augmenté en moyenne de 9,8 %, soit à un rythme beaucoup plus faible à celui observé pour l'exercice précédent.

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

— près de 30 % du montant total sont des contributions des tiers (collectivités, établissements publics, sociétés, particuliers, etc.) à des dépenses engagées pour certaines actions ou des équipements ;

— 28 % 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.) ;

— 42 % 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, etc.).

Par destination, les fonds de concours se répartissent de façon très inégale :

— pour les services civils, les trois quarts ont été ouverts à quatre budgets : Services financiers (39 % du total), Equipement (18 %), Education (11 %) et Coopération (5 %). Pour les services militaires, c'est la Section commune des Armées qui a bénéficié de la majorité des affectations (74 %);

— 73 % sont affectés aux dépenses ordinaires et principalement aux dépenses de personnel dont les crédits ont été majorés de 3 516 millions de francs, soit une progression de 11,2 % par rapport au précédent exercice;

— les fonds de concours rattachés aux dépenses en capital n'ont augmenté que de 8,5 % par rapport à l'année dernière. Les plus importants concernent la construction d'établissements scolaires du second degré (365 millions de francs), d'établissements hospitaliers (160 millions de francs), de routes et autoroutes (130 millions de francs), d'installations sportives (65 millions de francs), ainsi que des opérations d'urbanisme (79 millions de francs) et de décentralisation (119 millions de francs).

Pour les services militaires, la plus grande partie des fonds de concours rattachés au titre V correspond aux participations d'Etats étrangers pour la fabrication de matériel en coopération (625 millions de francs).

Le taux de recouvrement des fonds de concours est de l'ordre de 87,6 %, soit d'un taux légèrement supérieur à celui observé l'année précédente (86,8 %), mais encore sensiblement inférieur à celui observé dans les années antérieures à 1971 (93,7 % en 1970). Le taux de recouvrement est particulièrement peu élevé pour les participations versées par les collectivités locales aux budgets de l'Education (55 %), de la Santé publique (49 %), de la Jeunesse (64 %), ainsi que pour les contributions aux frais de réadaptation et de reclassement de la main-d'œuvre et de la formation professionnelle (Travail, 58 %). En revanche, le taux est voisin de 100 % pour les versements des Etats et organismes étrangers ainsi que pour les fonds de concours provenant de recettes assimilées ou de remboursements de services rendus.

La réforme de la comptabilité de l'Etat mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 1970 nous permet de mieux connaître les conditions

d'utilisation de ces fonds et offre notamment la possibilité d'évaluer les réserves de fonds de concours dont dispose l'administration grâce au délai de quatre ans qui lui est laissé pour demander le rattachement à une ligne budgétaire d'un fonds de concours encaissé. Ce délai permet la constitution de véritables réserves de « droits à crédits » dont le tableau suivant permet de mesurer l'importance.

DESIGNATION	1972	1973	1974
	(En millions de francs.)		
Participations recouvrées au cours de la gestion	4 703	5 650	5 982
Crédits correspondants ouverts au budget de la même année.....	3 909	4 707	4 955
Différences :			
En millions de francs.....	793	943	1 027
En pourcentages des recouvrements.....	16,8 %	16,7 %	17,1 %

L'administration a, en outre, la faculté de reporter sans limitation aux gestions suivantes les crédits de fonds de concours non afférents à des chapitres de dépenses de personnel. La possibilité offerte facilite la mise en échec de la réglementation budgétaire concernant l'annualité des autorisations de dépenses.

La part croissante prise par les fonds de concours dans le financement des dépenses du budget général (de 1,4 % en 1967 à 2,5 % en 1974) est due bien plus à la progression des recettes de diverses natures assimilées à des fonds de concours qu'à celle des contributions de tiers proprement dites. S'agissant de produits reçus en contrepartie de la cession de biens ou de services par l'administration, l'extension parfois donnée à la procédure du fonds de concours est contestable (1), la loi organique ayant institué dans ce cas une procédure d'affectation distincte : le rétablissement de crédits. Il est vrai que la définition des deux mécanismes donnée par l'article 19, si elle est claire dans son principe, est assortie d'exceptions qui facilitent les confusions relevées par la Cour.

(1) Comme dans le cas des services rendus à des tiers par le centre d'appareillage des mutilés (Anciens combattants), par la Direction de la Météorologie nationale et le Service de la formation aéronautique (Aviation civile), les greffes des tribunaux (Justice), la Sécurité nationale (Intérieur).

D'autre part la Cour des comptes fait observer qu'un des problèmes pratiques que pose la procédure des fonds de concours est celui des délais qu'entraîne sa mise en œuvre : délai nécessaire aux opérations administratives d'ouverture des crédits, mais surtout retards trop fréquents dans le versement des contributions de tiers.

Les inconvenients qui en découlent sont particulièrement gênants lorsque les fonds de concours représentent le mode de financement principal — ou même unique — de certaines actions.

Ces difficultés incitent l'administration à recourir à des pratiques parfois peu conformes à la régularité budgétaire : reports importants, dépassements de crédits, imputations irrégulières.

Pour 1974, les rétablissements de crédits se sont élevés à 1 744 millions de francs contre 1 577 millions de francs en 1973, soit une progression de 10,6 % d'une année sur l'autre.

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).

Quoique en légère diminution, les rétablissements de crédits continuent à être particulièrement importants aux budgets militaires (1 174 millions de francs contre 1 302 millions de francs en 1973).

Ils correspondent, pour l'essentiel, à des cessions de biens et de services effectuées entre sections ou entre services, ou au bénéfice de tiers.

Dans le domaine des dépenses civiles, trois ministères bénéficient de 75 % du total des rétablissements de crédits :

- l'Équipement pour 185,4 millions de francs ;
- les Services financiers pour 71,9 millions de francs ;
- les Charges communes pour 190,5 millions de francs.

Il conviendrait que les modalités d'application de la procédure des rétablissements de crédits soient plus clairement définies pour mieux la distinguer de celle du fonds de concours et éviter que son emploi permette des opérations de virement de dépenses et de transfert de crédits de budget à budget.

2° *Affectation de recettes au profit des budgets annexes.*

	MAJORATIONS de crédits. (Art. 21.)	CREDITS de fonds de concours.	RETABLIS- SEMENTS de crédits.
(En millions de francs.)			
<i>Services civils.</i>			
Imprimerie nationale.....	29,7	»	0,6
Légion d'honneur.....	1,3	»	»
Monnaies et médailles.....	51	»	»
Ordre de la Libération.....	»	»	»
Postes et télécommunications.....	842,8	1 350,7	52,3
Prestations sociales agricoles.....	»	»	»
Totaux	924,8	1 350,7	52,9
<i>Services militaires.</i>			
Service des essences.....	295,7	»	4,3
Service des poudres.....	0,1	»	0,9
Totaux	295,8	»	5,2
Ensemble des budgets annexes.....	1 220,6	1 350,7	58,1

L'utilisation des trois procédures (fonds de concours, rétablissements de crédits et majorations de crédits) a permis de majorer les crédits des budgets annexes de 2 629,3 millions de francs en 1974 contre 1 189,4 millions de francs en 1973.

Cette augmentation substantielle est inscrite en fait sur deux budgets annexes :

— au titre des *Postes et télécommunications* : 806,5 millions de francs de majorations de recettes et près de 1 100 millions de francs en raison d'un nouvel accroissement des avances versées par des tiers pour accélérer l'équipement téléphonique ;

— au titre des *Essences* : 290,2 millions de francs de la réévaluation des produits d'exploitation, grâce au relèvement des prix de cession aux armées.

D. — 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 1974, 23 milliards de francs contre 16,2 en 1973.

Pour le seul budget général, il représente 21,1 milliards de francs, soit une progression de 38,8 % par rapport à la gestion antérieure et 9,1 % des dotations ouvertes par la loi de finances initiale contre 7 % précédemment.

L'évolution de ces mouvements a été la suivante depuis 1972 :

	1972	1973	1974
	(En millions de francs.)		
Virements	404	621,8	746,4
Transferts	6 311,7	6 979,8	8 432,4
Répartitions	6 392,6	7 565,6	11 939,2

De 1973 à 1974, les virements ont augmenté de 20,4 %, les transferts de 20,8 % et les répartitions de 57,8 %.

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.

Les virements se sont élevés à 746 millions en 1974 contre 621 en 1973 (+ 20,1 %). Cette progression résulte d'un gonflement sensible des virements opérés au titre des services civils (+ 35 %).

Si, dans l'ensemble, la procédure a été employée conformément aux dispositions de la loi organique, la Cour souligne à nouveau deux errements dénoncés dans les rapports antérieurs :

— des chapitres présentent, pendant plusieurs années de suite, des excédents de dotations qui sont virés, en fin de gestion à d'autres lignes budgétaires dont le déficit est également chronique. La répétition d'erreurs d'évaluation, toujours de même sens et concernant les mêmes lignes budgétaires, conduit à faire jouer aux chapitres excédentaires, un rôle de « réservoir », et ce en dehors du cas particulier prévu par l'article 7 de la loi organique (cf. *infra* les répartitions) ;

— certains mouvements sont effectués après la clôture de gestion. Au cas particulier de l'exercice 1974, un décret du 20 mars 1975 virant 82,6 millions de francs de chapitre à chapitre au titre de l'Education nationale a permis de couvrir une irrégularité : l'engagement et l'ordonnancement, pour un même montant, de dépenses en dépassement des crédits disponibles aux chapitres bénéficiaires. Une telle régularisation est normalement proposée dans le projet de loi de règlement.

Enfin deux infractions à la législation ont été relevées :

— le montant d'un virement effectué au titre du Ministère des Affaires étrangères était supérieur à 10 % du montant de la dotation initiale du chapitre bénéficiaire ;

— au budget des Armées, un virement a été effectué de dotations évaluatives au profit de dotations limitatives.

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 1974 pour un montant supérieur à celui de la gestion précédente : 8 432 millions de francs au lieu de 6 979 millions de francs, soit une augmentation de 20,8 %. Ces crédits représentent 3,6 % des dotations initiales du budget général pour 1974.

Trois ministères jouent un rôle primordial dans ce mécanisme de modification de la répartition des crédits en cours d'année :

— les *Armées*, dont les ouvertures et les annulations de crédits par transfert au profit ou en provenance des départements civils sont égales à 22 % du total ; tous ces mouvements relèvent de la première des deux catégories présentées ci-dessus ;

— les *Charges communes* : 20 % du total, dont la moitié provient de chapitres fonctionnels qui donnent à ce fascicule une place à part dans la structure budgétaire, sorte de « plaque tournante » dans le financement des interventions et de certaines actions communes ;

— l'*Équipement* : 15 % du total correspondant, comme pour les *Armées*, à la volonté de confier l'exécution des opérations aux services qui sont techniquement les plus aptes à en assumer la responsabilité.

On peut classer les transferts en deux grandes catégories :

— ceux qui résultent de la dissociation imposée par les structures de l'administration entre services titulaires des crédits et services utilisateurs .

— ceux qui 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 des « *Armées* » à l' « *Industrie* » pour les dépenses d'intérêt militaire du Commissariat à l'Énergie atomique, de l' « *Aviation civile* » aux « *Armées* » pour les programmes d'études et de développement du matériel aéronautique, etc.

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 : transferts provenant des « *Services du Premier Ministre* », des « *Charges communes* » vers « *l'Agriculture* » pour le soutien du revenu des agriculteurs, etc...

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. Pour les mouvements relevant de la seconde des deux catégories distinguées précédemment, il n'est pas toujours aisé d'en établir le bien-fondé. Ainsi, pour les *Services généraux du Premier Ministre*, les crédits distribués à partir des « fonds » du titre VI ont intéressé soixante-sept chapitres, dont cinq du titre III, neuf du titre IV et dix-neuf du titre V.

De même l'intitulé très général des chapitres à caractère fonctionnel entraîne parfois quelque confusion dans le choix des procédures à utiliser : celle du transfert étant utilisée concurremment avec celle des répartitions.

Enfin, il faut noter que trente-sept arrêtés de transferts sont intervenus après le 1^{er} décembre 1974 pour un montant global de 900 millions de francs. Il est à craindre qu'ils aient un caractère de régularisation pour des engagements effectués par anticipation.

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 11 939 millions de francs, en augmentation de plus de 57,7 % par rapport à 1973.

Mises à part les répartitions relatives aux dépenses éventuelles ou accidentelles (articles 10 et 11, paragraphe 1 de la loi organique) et qui s'élèvent à 67,4 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 11,8 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, 10,5 milliards de francs, soit 88 % des crédits de répartition, intéressent la rémunération et accessoires du personnel. Ces crédits ont progressé de 66,5 % d'une année sur l'autre alors que, dans le même temps, les dépenses relatives aux moyens des services n'augmentaient que de 18,2 %.

Une telle situation est regrettable : elle retire une partie de sa signification à la structure des différents fascicules budgétaires présentés au Parlement lors du vote de la loi de finances, alourdit la gestion des crédits et facilite les infractions aux règles budgétaires relatives au calcul et à la mise en place des crédits à répartir.

En effet, les crédits globaux inscrits provisoirement aux deux budgets communs ne sont répartis qu'après connaissance des dépenses définitives. Cette méthode conduit l'administration à engager et à ordonnancer une partie des dépenses de personnel sans disposer des crédits nécessaires ; on peut évaluer ce dépassement, au 31 décembre 1974, au montant de la « grande répartition » effectuée *a posteriori*, soit par arrêté du 8 août 1975.

Une telle procédure, outre qu'elle s'accorde mal avec la règle de l'annualité, méconnaît l'obligation rappelée par l'article 11 de la loi organique : « les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ».

En ce qui concerne la répartition des crédits autres que ceux relatifs au personnel, elle est de plus faible ampleur (1,378 milliard de francs). Toutefois le recours à cette procédure, comme à celle des transferts pourrait être évité lorsque les crédits sont attribués dès l'origine à un service déterminé qui en utilise une par voie d'ordonnancement direct.

Au titre des *budgets annexes*, les procédures de virement, transfert et répartition n'ont concerné que le budget des Postes et télécommunications pour un montant total de 1 633,6 millions de francs.

E. — 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 1974 à 1975 s'élèvent à 10 110 millions de francs contre 8 093 millions de francs l'année précédente, soit une augmentation de 25 %. Ils représentent 3,85 % du montant net des crédits disponibles, au lieu de 3,59 % en 1973. Leur accroissement est lié au développement important de ceux concernant les dépenses des services civils.

DESIGNATION	REPORTS de 1973 à 1974.	REPORTS de 1974 à 1975.
	(En millions	de francs.)
Reports de crédits pour dépenses en capital....	6 637	7 699
Reports de crédits pour dépenses ordinaires :		
Inscrits à l'état H.....	941	1 874
Provenant de fonds de concours.....	68	75
Autres crédits	447	462
Totaux « Dépenses ordinaires ».....	1 456	2 411
Totaux des reports.....	8 093	10 110

Les reports de crédits de *fonctionnement* (nous examinerons plus loin les reports des 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) peuvent être reportés sans restriction ;

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

— les autres crédits 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.

L'ensemble de ces reports a augmenté de 65 % : 2 411 millions de francs contre 1 456 millions de francs en 1973.

a) Ceux concernant les chapitres inscrits à l'état H ont pratiquement doublé : 1 874 millions de francs au lieu de 941 millions de francs en 1973. Ils représentent 11 % des crédits initiaux au lieu de 7,5 %. Cette importante variation affecte essentiellement le titre des interventions publiques du budget des « Charges communes » (1 096 millions de francs). Trois chapitres sont plus particulièrement concernés : celui de la contribution financière de la France au budget des Communautés européennes (431,2 millions de francs), celui du Fonds national de solidarité dont il est difficile de prévoir avec exactitude le nombre de bénéficiaires (365,5 milliards de francs) ;

b) Malgré l'augmentation de 10 % du montant des fonds de concours rattachés dans l'année, les reports à la gestion suivante demeurent faibles et ne représentent, comme pour l'exercice précédent, que 1,13 % de l'ensemble des crédits de l'espèce dont a disposé le budget général ;

c) Pour les autres chapitres, le volume des reports à la gestion suivante est comparable à celui de l'année précédente. Il est égal à 0,24 % des crédits nets correspondants.

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.

Enfin, les dates tardives auxquelles sont intervenus les arrêtés ouvrant les crédits reportés à la gestion 1975 — sur un total de 10 110 millions de francs de reports, 8 895 millions de francs n'ont été prononcés que le 8 août 1975 et publiés au *Journal officiel* le 28 août — nuisent pour les dépenses ordinaires, à la continuité des opérations, ces dotations ne pouvant faire l'objet d'engagement et d'ordonnancement en anticipation des reports escomptés.

Les reports de crédits des *budgets annexes* ont augmenté de 13,4 % de 1973 à 1974 passant de 1 213 à 1 373 millions de francs. Cette augmentation provient du budget des Postes et Télécommunications où les crédits de fonds de concours inemployés en fin de gestion sont passés de 436,7 millions de francs en 1973 à 748,2 en 1974.

Les reports de crédits des *Comptes spéciaux du Trésor* progressent au titre du Fonds forestier national, mais diminuent au titre du Fonds spécial d'investissement routier, ce qui traduit une amélioration du taux global d'utilisation en particulier pour l'exécution du plan national d'amélioration du réseau routier.

F. — LES DÉPASSEMENTS ET LES CRÉDITS NON CONSOMMÉS

DESIGNATION	1973		1974	
	Dépassements de crédits.	Annulations demandées.	Dépassements de crédits.	Annulations demandées.
	(En millions de francs.)			
Budget général	5 110,9	2 346,5	4 871,9	3 227,7
Budgets annexes	843,6	586,7	1 484,1	417,8
Comptes spéciaux du Trésor	851,2	218,3	996,9	111,4
	6 805,7	3 151,5	7 352,9	3 756,9

Les crédits complémentaires demandés pour couvrir les dépassements constatés sur le budget 1974 sont d'un volume supérieur à celui de l'année précédente (+ 8 %). Les crédits non consommés, dont l'annulation est proposée, ont diminué de 19 %.

Pour le *budget général*, les dépassements ont diminué de 4,9 % contre + 34 % l'année précédente. Aux 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.

La diminution des dépassements concerne presque exclusivement les crédits évaluatifs.

Les dépassements les plus importants sont constatés au budget des « Charges communes » (91 % du total). Ils concernent la dette publique. Ceux relatifs aux dépenses en atténuation de recettes enregistrent une nette régression (— 21 %). En revanche, les crédits demandés au titre de la « participation de l'Etat au service des emprunts de caractère économique » augmentent fortement (391 millions de francs contre 127 millions de francs en 1973) en raison de la pratique poursuivie jusqu'à cet exercice de ne pas prévoir de dotation pour des bonifications d'intérêts en matière de crédits à l'exportation. Un dépassement important apparaît au titre du « Fonds national de chômage » en raison de la situation 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. Des dépassements importants sont cependant apparus au budget de l'Education nationale (76 millions de francs) au titre des « indemnités résidentielles ». De même, des

dépassements sur crédits limitatifs concernent des dépenses de personnel. Toutefois ces irrégularités ne sont pas de véritables violations des règles budgétaires, mais des erreurs matérielles commises dans la gestion des crédits, du fait, notamment, du fonctionnement défectueux des centres électroniques de paiement.

Au titre des *budgets annexes*, tous les dépassements de crédits, dont la régularisation est demandée dans le projet de loi de règlement, affectent des crédits évaluatifs ou des opérations d'ordre. Ils représentent environ 3,1 % des crédits initiaux inscrits dans la loi de finances pour 1974. Demandés principalement au bénéfice des budgets des Postes et Télécommunications et des prestations sociales agricoles, ces crédits complémentaires sont nécessaires pour couvrir, d'une part, des charges de frais financiers et, d'autre part, le reversement de droits indûment perçus.

Au titre des *comptes spéciaux*, la quasi-totalité de ces dépassements sont relatifs aux dépenses sur crédits évaluatifs et plus particulièrement le compte « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

G. — 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.

Toutefois, les vérifications effectuées par la Cour des comptes montrent que les infractions à la règle de la spécialité des crédits sont sensiblement plus nombreuses et importantes que celles des années précédentes. Certaines trouvent leur origine dans les imperfections de la nomenclature budgétaire ; d'autres présentent apparemment un caractère occasionnel ; d'autres, enfin, tiennent aux pratiques des administrations qui cherchent à se doter de moyens de fonctionnement excédent ceux qui leur sont normalement alloués.

En ce qui concerne ces dernières, les imputations irrégulières observées en 1974 font échec délibérément à la règle de la spécialité des autorisations de dépenses.

Il en va ainsi lorsque les administrations cherchent à disposer de moyens de fonctionnement supérieurs à ceux dont elles ont été dotées, en recourant abusivement à la possibilité d'imputer sur des crédits d'investissements des dépenses de personnel, de fournitures et de matériel afférentes à des travaux exécutés en régie.

Elles y parviennent également par le recours à des associations relais, financées par voie de subventions, à des contrats d'études qui mettent à leur disposition des moyens en personnel supplémentaire par le paiement d'agents permanents sur des crédits ouverts pour la rémunération de personnel à la vacation.

Des observations de cette nature ont été relevées dans les budgets de l'Agriculture, de l'Industrie, de l'Équipement, de la Coopération, des Transports.

La Cour avait, à maintes reprises depuis 1963, relevé l'existence d'une *contraction de recettes et de dépenses* qui apparaissait dans les relations entre l'État et les grands établissements financiers, les sommes dues à ces derniers au titre de leur rémunération étant retenues sur les intérêts versés au Trésor. Cette anomalie a disparu en 1974.

H. — LA GESTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

Les dépenses d'investissements exécutées sur le budget général ont atteint 44,8 milliards de francs en 1974 contre 40,5 en 1973, soit une progression de 10,6 % contre 4,1 % en 1973.

Les reports sont à nouveau en progression. Ils passent de 6,6 milliards de francs en 1973 à 7,7 milliards en 1974, soit respectivement 14 et 17 % du montant des crédits nets.

La Cour des comptes fait observer que les deux tiers des reports relatifs aux dépenses en capital des services civils et la quasi-totalité de la progression constatée d'une année à l'autre proviennent de sept budgets :

— *les Charges communes* : 1 103,9 millions de francs (26,1 % du total net des crédits) à 1 602,1 (33 %), augmentation portant

essentiellement sur les prises de participation au capital des entreprises publiques, les primes de développement et les crédits pour l'équipement des grands ensembles ;

— *l'Education* : 514,5 millions de francs au lieu de 358,7 en 1973, soit, respectivement, 11,2 % et 8,5 % des dotations disponibles, accroissement affectant pour la quasi-totalité les subventions d'investissement ;

— *l'Industrie* : 490 millions de francs au lieu de 348,3, aggravation imputable pour une large part aux actions de politique industrielle, et au plan-calcul ;

— *l'Aviation civile* : 440,7 millions de francs, soit 55 % des crédits, contre 237,6 (44,3 %) en 1973. L'accroissement provient des dépenses d'études et de prototypes, les autres catégories de dépenses d'équipement présentant, au contraire, un taux d'utilisation sensiblement plus élevé que les années précédentes ;

— *la Santé publique* : 315,4 millions de francs (24 %) au lieu de 188,1 (15 %), imputables principalement aux subventions d'équipement ;

— *les Affaires culturelles* : 309,7 millions de francs (33,7 %) contre 254,1 (34,4 %) s'appliquant notamment aux crédits d'équipement des bâtiments civils (60 %) et des monuments historiques (21,9 %) ainsi qu'aux subventions aux établissements d'enseignement artistique, aux salles de spectacle et aux activités culturelles (54 %) ;

— *la Protection de la nature* : 207,4 millions de francs (74,8 %) au lieu de 156,2, imputables pour l'essentiel aux crédits de subventions pour la protection de la nature (84,6 %) et les interventions dans le domaine de l'eau (91,4 %).

Le taux d'utilisation des *autorisations de programme* s'établit à 89,7 % pour les dépenses du titre V et à 83,7 % pour celles du titre VI. L'importance relative des reliquats s'explique en partie par une ouverture des autorisations trop tardive pour en permettre l'utilisation effective. En outre le taux d'utilisation des autorisations de programme est d'ailleurs fréquemment affecté par les inconvénients découlant de la procédure des transferts : accroissement des délais de mise à la disposition des utilisateurs, lourdeur des circuits administratifs d'entente préalable, de visa et de décision.

Par ailleurs, la Haute Juridiction précise que des taux d'utilisation élevés ne traduisent pas forcément un emploi satisfaisant,

même du point de vue quantitatif, des autorisations de programme. Il en est ainsi tout d'abord lorsque ces autorisations n'ont pas fait l'objet d'affectations directes, mais ont été déléguées à des ordonnateurs secondaires. Dans ce cas, elles sont considérées comme utilisées alors qu'en réalité elles ne seront employées, conformément à leur destination, que lorsque les délégataires les auront affectées à des opérations déterminées. Il est, par conséquent, indispensable de savoir dans quelle mesure ces derniers les ont effectivement utilisées. L'effort récemment fait par le Ministère de l'Economie et des Finances pour établir des situations trimestrielles d'emploi des autorisations déléguées présente, de ce point de vue, un intérêt fondamental.

Enfin, l'affectation — au niveau central ou au niveau local — ne constitue elle-même qu'un indice de l'utilisation effective. Comme la Cour l'a déjà souligné, seul le montant des engagements juridiques prononcés par les ordonnateurs, complété par celui des mandatements effectués, constitue un critère pleinement significatif.

La part des opérations traitées au niveau régional (catégorie II) ou sub-régional (catégories III et IV), telle qu'on peut la dégager de la comptabilité spéciale des investissements, n'a pas sensiblement varié par rapport aux années précédentes. Les autorisations de programme affectées à des investissements d'intérêt national ont continué de représenter les trois quarts du total.

	1971	1972	1973	1974
	(En pourcentage du total des affectations (a).)			
Catégorie I	75,3	76,7	75,1	75,4
Catégorie II	16,8	15,6	17,5	16,4
Catégories III et IV.....	7,9	7,7	7,4	8,2

(a) Pour le budget général et les comptes spéciaux du Trésor (services civils), à l'exclusion des budgets annexes.

Si au titre de la politique de lutte contre l'inflation entreprise à la fin de 1973, le ralentissement de passation des commandes publiques décidé par le Gouvernement a été bien respecté dans l'ensemble, cette procédure de régulation appelle de la part de la Cour les mêmes observations que celles formulées dans le précédent rapport.

Cette régulation a en fait peu de portée économique. Elle n'est réelle que lorsqu'elle s'applique sur des opérations nombreuses mais nombre de budgets ne comportent que peu d'opérations : Justice, Services financiers, Industrie, Marine marchande, Services généraux du Premier Ministre. Elle est pratiquement de peu d'effet en ce qui concerne les subventions. Enfin, des secteurs importants sont hors régulation : constructions scolaires, logement, acquisitions foncières.

Enfin, pour le contrôle de la gestion des autorisations de programme, l'observation présentée par la Cour des comptes doit être reprise intégralement.

« La Cour a déjà souligné, à diverses reprises (1) les difficultés résultant, pour le contrôle, de l'absence d'une véritable comptabilité des autorisations de programme, tenue contradictoirement entre ordonnateurs et comptables, articulée avec la comptabilité des mandements et faisant apparaître non seulement le montant des affectations prononcées aux niveaux central et local, mais aussi celui des engagements juridiques.

« Elle a noté, en outre, les difficultés d'exploitation de la comptabilité spéciale des investissements qui, en dehors même de ses imperfections, ne permet pas, dans l'état où elle est actuellement communiquée à la Cour, une reconstitution aisée des données propres à chaque gestion annuelle.

« Le Ministère de l'Economie et des Finances expérimente cependant de nouveaux modes d'exploitation de ladite comptabilité, qui devraient permettre de suivre, dans de meilleures conditions, l'enchaînement des affectations, des engagements et des mandements.

« Il convient de signaler par ailleurs que, pour les dépenses militaires, le Ministère de la Défense tient, depuis plusieurs années, une comptabilité centralisée des autorisations de programme, grâce à laquelle sont connus les affectations, les engagements et les mandements effectués durant la gestion et, pour les opérations encore en cours, ceux effectués depuis l'origine ; la Cour rappelle, à cet égard, qu'à défaut d'un système général pleinement satisfaisant, le risque existe d'une multiplication des dispositifs particuliers à chaque ministère. »

(1) Notamment les rapports en vue du règlement des budgets de 1972 (p. 165) et de 1973 (p. 162).

III. — Le contenu du projet de loi.

A. — L'ARTICLE PREMIER EST CONSACRÉ AUX RÉSULTATS GÉNÉRAUX DE L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 1974

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 de la loi de finances pour 1974.

	RESSOURCES	CHARGES
	(En francs.)	
<i>A. — Opérations à caractère définitif.</i>		
Budget général et compte d'affectation spéciale	278 362 542 591,40	259 448 293 602,74
Budgets annexes	43 803 748 393,94	48 803 748 393,94
Totaux	327 166 290 985,34	308 252 041 996,68
Excédent des ressources définitives de l'Etat	18 914 248 988,66	
<i>B. — Opérations à caractère temporaire.</i>		
Comptes spéciaux du Trésor.....	17 574 800 053,89	30 708 873 045,48
Excédent des charges temporaires de l'Etat.		13 134 072 991,59
Excédent net des ressources.....	5 780 175 997,07	

Dans le tableau précédent il est tenu compte de l'amendement de coordination adopté par l'Assemblée Nationale en liaison avec l'amendement principal inscrit à l'article 3.

B. — LES ARTICLES 2 A 7 CONCERNENT LE BUDGET GÉNÉRAL

Ces articles arrêtent les recettes et les dépenses définitives du budget général pour 1974, 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'Assemblée a adopté un amendement réduisant le montant total des crédits complémentaires demandés de 9 779 420,65 F ; ces crédits étaient destinés à réparer des erreurs matérielles.

Par cet abattement de crédits l'Assemblée Nationale a voulu manifester « sa volonté d'obtenir que les services responsables de la gestion des crédits portent une attention renouvelée aux observations et recommandations de la Cour des comptes et que les errements qu'elle dénonce de façon répétée soient abandonnés ».

Approuvant les observations présentées par l'Assemblée Nationale, votre Commission des Finances vous propose ce projet ainsi amendé.

L'article 7 fixe définitivement le résultat du budget général de 1973 qui se solde par un excédent qui est porté à 5 780 millions de francs du fait de l'amendement de l'article 3, contre 5 260 millions de francs l'année précédente.

C. — LES ARTICLES 8 ET 9 SE RAPPORTENT AUX BUDGETS ANNEXES

Les opérations définitives des budgets annexes (48 803,7 millions de francs) ont été finalement supérieures de 24,4 % aux résultats définitifs de 1973 et de 9,1 % aux prévisions initiales pour 1974.

BUDGETS ANNEXES	1973 Opérations définitives.	1974		VARIATIONS de 1973 à 1974. (En pour- centage.)
		Prévisions initiales.	Opérations définitives.	
	(En millions de francs.)			(En pour- centage.)
<i>A. — Services civils.</i>				
Imprimerie nationale	369,1	394,2	418,3	+ 13,3
Légion d'honneur	30,8	31,7	33,2	+ 7,8
Ordre de la Libération	0,9	0,9	0,9	»
Monnaies et médailles	146,8	171,7	271,2	+ 84,7
Postes et télécommunications ..	25 486,5	29 716,6	32 614	+ 28
Prestations sociales agricoles ..	12 091,9	13 284	14 152,3	+ 17
Totaux A	38 126	43 599,1	47 489,9	+ 24,6
<i>B. — Services militaires.</i>				
Service des essences	749,1	757,5	1 029,6	+ 37,4
Service des poudres	358,1	379,6	284,2	- 20,6
Totaux B	1 107,2	1 137,1	1 313,8	+ 18,7
Totaux généraux	39 233,2	44 736,2	48 803,7	+ 24,4

Les réalisations ont fait apparaître une progression sensiblement importante (+ 24,4 % contre + 15,9 % en 1973), commandée par l'évolution de quatre budgets : traditionnellement ceux des Postes et Télécommunications et des prestations sociales agricoles (qui représentent à eux seuls plus de 95 % des dépenses de l'ensemble des budgets annexes), pour des motifs de conjoncture ceux des Monnaies et Médailles et des Essences.

Le budget des *Postes et Télécommunications* a augmenté de 28 % par rapport à 1973 contre 16 % l'année antérieure. Comme l'année précédente, la croissance de ce budget est imputable plus aux investissements (+ 38 %) qu'à l'exploitation (+ 23 %).

L'augmentation des charges portées au compte d'exploitation provient de la croissance des dépenses de personnel (+ 17,8 %) mais surtout d'un alourdissement des frais financiers (+ 46,7 %). La progression des produits d'exploitation recouvre, comme l'année précédente, des évolutions divergentes : les produits des télécommunications — ressource la plus importante — se sont accrus de 20 % environ, la recette de la poste progresse de 5,8 % ; en revanche, les services financiers ont enregistré une diminution de 2,7 %. L'augmentation la plus marquée provient des produits financiers (+ 56,7 %) en raison notamment de la hausse des taux d'intérêts consentis par le Trésor sur les fonds des chèques postaux.

Les dépenses en capital se sont accrues de 38 % dans leur ensemble. Mais les dépenses d'équipement proprement dites ont augmenté de 36,2 %, au bénéfice principalement des télécommunications.

Le budget des *prestations sociales agricoles* a augmenté de 19,2 % par rapport à 1973. Le volume des prestations fournies a fortement crû : assurance-maladie et maternité (17,6 %), prestations familiales (13,6 %), prestations vieillesse (21,7 %). Si les cotisations des exploitants ont augmenté de 16,8 %, leur part dans le financement total est demeurée pratiquement inchangée à 17,6 %. Les ressources extérieures à la profession représentent une part accrue de l'ensemble. Le régime a été le principal bénéficiaire de la contribution des autres régimes de sécurité sociale au titre de la compensation démographique.

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

S E R V I C E S	C R É D I T S complémentaires demandés.	A N N U L A T I O N S proposées.	R E S U L T A T S généraux des recettes et des dépenses.
(En millions de francs.)			
Art. 8. — Services civils	1 477,6	228,7	47 489,9
Art. 9. — Services militaires .	6,5	189,1	1 313,7

**D. — LES ARTICLES 10 A 13 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 comptes au 31 décembre 1974.

L'article 13 propose l'apurement d'une opération propre à 1974 et relative aux transferts 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 14 CONSTATE UN SOLDE DÉBITEUR DE 2 219 MILLIONS
AU COMPTE DE RÉSULTATS DES OPÉRATIONS D'EMPRUNTS POUR
L'ANNÉE 1974**

F. — DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

Ces dispositions prévoient :

— à l'article 15, l'apurement d'une créance ancienne de 7 millions de francs, reliquat d'une avance consentie par le Trésor à l'ancien département de la Seine pour la mise en œuvre de grands travaux dans la Région parisienne ;

— à l'article 16, la reconnaissance d'utilité publique, pour un montant de 1,1 million de francs, des dépenses comprises dans une gestion de fait de deniers publics effectuée par des services extérieurs du Ministère de l'Équipement.

G. — L'ARTICLE 17 EST CONSACRÉ A L'AFFECTATION DES RÉSULTATS DÉFINITIFS DE 1974 PAR TRANSPORTS AUX DÉCOUVERTS DU TRÉSOR

En milliers
de francs.

Viendront en atténuation :

L'excédent de recettes sur les dépenses du budget général de 1974	18 845 946
Le résultat net des comptes du Trésor soldés au cours de l'année 1974	155 738
L'apurement d'une opération propre à l'année 1974 et constatée au compte n° 908-90 « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction »	4
Total	<u>19 001 688</u>

Seront, par contre, portés en augmentation des découverts :

Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1974	2 219 956
L'apurement d'une créance ancienne relative au reliquat d'une avance consentie par le Trésor	7 032
Total	<u>2 226 989</u>

Net à transporter en atténuation des découverts du Trésor

16 774 699

Il a été tenu compte des modifications apportées par l'amendement adopté par l'Assemblée Nationale sur l'article 3.

*

* *

Les résultats du budget 1973 sont résumés dans le tableau suivant :

NATURE DES OPERATIONS	PREVISIONS INITIALES		OPERATIONS EFFECTIVES	
	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.
	(En millions de francs.)			
I. — Opérations de caractère définitif.				
A. — Budget général	(1) 233 499,6	(2) 234 699	(1) 254 148	(2) 272 984,2
B. — Comptes d'affectation spéciale.....	4 689,8	4 762	5 310,1	5 378,4
Sous-total A + B.....	238 189,4	239 461	259 458,1	278 362,6
C. — Budgets annexes	44 736,2	44 736,2	48 803,7	48 803,7
Total des opérations de caractère définitif	282 925,6	284 197,2	308 261,8	327 166,3
Solde des opérations de caractère définitif	»	+ 1 271,6	»	+ 18 904,5
II. — Opérations de caractère temporaire.				
A. — Prêts et avances :				
1° Comptes d'affectation spéciale (prêts)	113,8	49,4	123,7	47,5
2° Comptes d'avances	25 971,4	25 128,2	27 192,1	14 373,2
3° Comptes de prêts.....	2 939,6	2 672,5	3 397,5	(3) 3 154,1
Sous-total A	29 024,8	27 850,1	30 713,3	17 574,8
B. — Autres comptes spéciaux :				
1° Comptes de commerce.....	10 967,5	10 907,5	16 657,1	16 708,4
2° Comptes de règlement.....	(4) 323,4	»	533,2	158,9
3° Comptes d'opérations monétaires (5)	»	(4) 547,6	2 910,2	3 243,6
4° Comptes en liquidation.....	»	»	34,4	28,4
Sous-total B	11 290,9	11 455,1	20 134,9	20 139,3
Total des opérations de caractère temporaire ..	40,315,7	39 305,2	50 848,2	37 714,1
Solde des opérations de caractère temporaire	— 1 010,5	»	— 13 134,1	»
Total général I + II.....	323 241,3	323 502,4	359 110	364 880,4
Résultat d'exécution des lois de finances..	»	+ 261,1	»	+ 5 770,4

(1) Compte tenu des remboursements et dégrèvements d'impôts (13 533 millions en prévisions et 16 476,6 en opérations effectives).

(2) Après déduction des prélèvements au profit des collectivités locales et des Communautés économiques européennes.

(3) Y compris le crédit (4 320,46 F) porté au compte 908-90 « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction ».

(4) Charge nette ou excédent net.

(5) Opérations avec le Fonds monétaire international exclues.

La loi de règlement pour 1970 avait permis de constater le premier excédent réel des recettes sur les dépenses depuis quarante ans. Après un nouveau déficit en 1971, les exercices 1972 et 1973 s'étaient soldés par des excédents de 1,77 milliard et 4,8 milliards de francs. Les comptes pour 1974 permettent de dégager un excédent du même ordre que celui constaté en 1973 : 4,8 milliards de francs. Mais il est à craindre qu'à partir de l'exercice 1975 l'on ne renoue avec les traditions anciennes.

IV. — Audition du Premier Président de la Cour des comptes.

Votre Commission des Finances a entendu, le 19 mai 1975, M. Désiré Arnaud, Premier Président de la Cour des Comptes, qui était accompagné de MM. Raymond Mathey, Président de Chambre, Henri Bissonnet, Conseiller-Maître, Jacques Berthe, Conseiller référendaire.

Le Premier Président a fait l'exposé liminaire suivant :

Monsieur le Président,
Monsieur le Rapporteur général,
Messieurs les Sénateurs,

Dans ses masses et ses résultats, le budget de 1974 présente à la fois des caractéristiques assez semblables et qui prolongent celles des années précédentes, et des traits nouveaux résultant de l'évolution de la conjoncture. Dans sa mise en œuvre, il appelle de nouveau des observations, dont certaines ont d'ailleurs retenu votre attention.

I. — *Tout d'abord, 1974 peut être considérée comme une année budgétaire de transition.*

a) Comme les années antérieures, le budget est caractérisé par une progression relativement modérée des dépenses, d'importantes plus-values de recettes fiscales et un résultat nettement créditeur :

— les charges globales (359 milliards) ont dépassé de 14,6 % celles de l'année précédente, taux sans doute relativement élevé mais qui est demeuré inférieur à l'accroissement de la production intérieure brute en valeur (15,2 %) ;

— les recettes globales (364,8 milliards) ont dépassé de 41 milliards les prévisions initiales, différence provenant essentiellement des recettes fiscales du budget général (+ 30 milliards) et imputables, pour les deux tiers à des plus-values proprement dites, et pour le tiers à des recettes nouvelles décidées en cours d'année ;

— il en est résulté un excédent de recettes de 5,7 milliards, contre 4,8 en 1973. Ce chiffre aurait été plus important encore si des causes exceptionnelles (telles que la grève des postes) n'avaient perturbé les recouvrements en fin d'année.

b) A ces traits, qui marquent une certaine continuité avec les caractéristiques des gestions précédentes, se sont ajoutés des éléments nouveaux, découlant de l'évolution de la conjoncture et qui se sont répétés de façon encore plus accentuée dans l'année financière 1975 :

— l'équilibre établi par la loi de finances initiale et qui faisait seulement l'objet, les années précédentes, des ajustements opérés par le collectif de fin d'exercice, a été assez sensiblement révisé par une loi de finances rectificative votée en milieu d'année (crédits majorés de 9 milliards, recettes de 12 milliards). Des décrets d'avances ont en outre accru les dotations de 2 milliards ;

— à la forte progression des dépenses de fonctionnement (+ 16,06 %) a correspondu une certaine reprise des dépenses d'investissement (+ 10,8 % au lieu de + 4,1 % en 1973), ainsi que des prêts du Trésor ;

— la gestion de la trésorerie a été moins facile, en raison, notamment, de la diminution de l'apport net des correspondants autres que les P. T. T., à l'absence d'emprunt nouveau, ainsi qu'à l'augmentation des créances restant à recouvrer en matière fiscale.

II. — *La gestion des crédits appelle cependant un certain nombre de remarques.*

Si dans l'ensemble les crédits ont été utilisés conformément aux règles budgétaires et comptables, quelques observations ont toutefois été faites :

— la plus importante est relative à l'application du principe de la spécialité des crédits, d'ailleurs évoquée par une des questions de votre Commission, et qui paraît procéder de la volonté de l'administration de pallier l'insuffisance des moyens de fonctionnement dont elle dispose en imputant des dépenses de personnel et de fournitures courantes sur des crédits d'investissement, d'intervention ou d'études. Il convient de noter, à cet égard, qu'un important effort tendant à inventorier les imputations irrégulières de dépenses de personnel et à procéder à des classements budgétaires conformes à la loi organique a été entrepris en 1976. La poursuite de semblables errements ne saurait être admise, car elle n'est pas compatible avec la sincérité des documents budgétaires ;

— le mécanisme des répartitions tel qu'il a fonctionné encore en 1974 (également évoqué dans le questionnaire de la Commission) appelle également des critiques dans la mesure où il conduit ordonnateurs et comptables à méconnaître le caractère limitatif des crédits pour dépenses de personnel, et à retarder l'arrêt des comptes. Une nouvelle procédure, qui répond en partie aux observations de la Cour, est toutefois appliquée actuellement pour le budget de 1975 ;

— les procédures particulières d'affectation de recettes obéissent à des règles définies avant la dernière guerre et que la loi organique n'a pas modifiées. Une révision de leur régime paraît souhaitable en raison tant de la confusion qui tend à s'instaurer dans la pratique entre les deux mécanismes que de l'extension que tend à prendre cette source de financement des actions de l'administration. Le Ministre des Finances s'est déclaré disposé à entreprendre une telle étude ;

— s'agissant des mêmes procédures, ainsi que de celle du transfert de crédits d'un budget à l'autre, leur mise en œuvre est souvent marquée par des lenteurs qui nuisent à la bonne utilisation des autorisations budgétaires ;

— en matière de dépenses en capital, des progrès sont en cours dans le domaine de la comptabilisation des autorisations de programme, qui répondent à certaines des recommandations de votre Commission. Les crédits de paiement inutilisés chaque année demeurent souvent trop importants par suite de mauvaises prévisions dans le niveau et l'échéance des besoins, ou de la mauvaise adaptation des circuits de décision.

*

* *

Si les critiques formulées par la Cour restent nombreuses elles doivent cependant être appréciées en tenant compte de la masse des opérations budgétaires qui ne donnent pas lieu à remarques, de l'existence de circonstances exceptionnelles ou de force majeure qui atténuent parfois la gravité de certains manquements, d'un inévitable « vieillissement » des règles budgétaires conçues avant l'ère de l'informatique, des budgets de programme et de la déconcentration.

Néanmoins, la majeure partie des pratiques anormales citées par la Cour pourraient être évitées, ou considérablement réduites par une observation plus rigoureuse des règles existantes rendue plus facile par une meilleure prévision des crédits de paiement et des autorisations de programme nécessaires, enfin par l'observation de l'annualité et un respect plus attentif du principe de la spécialité des autorisations budgétaires.

Aux sept questions suivantes posées par votre Commission :

1. Modifications tardives apportées au montant ou à la mise en place des crédits conduisant à des « entorses aux règles budgétaires ».

Exemples concrets et mesures propres à éviter ces anomalies ?

2. Selon quelles procédures et pour quels objets ont été utilisés en 1974 les crédits inscrits au budget des Charges communes ?

3. En 1974, comme pendant les années antérieures, la Cour relève des infractions multiples et répétées au principe de la spécialité des crédits, notamment par l'imputation de rémunérations sur des crédits non prévus à cet effet.

Pourrait-elle préciser cette critique et indiquer si des mesures ont été prises pour y remédier ?

4. Origine de la « dotation au S. E. I. T. A. » de 1 200 millions de francs intégrée dans les comptes de l'Etat en 1974 et qui avait été omise précédemment ?

5. Proportion particulièrement élevée des reports de crédits pour dépenses en capital dans certains budgets tels que Affaires culturelles (34 %), Protection de la nature (75 %) : explication de cette situation, mesures prises pour y remédier ?

6. La Cour relève la confusion qui est faite parfois dans l'emploi des procédures des fonds de concours et des rétablissements de crédits. Ces questions toutefois ne devraient-elles pas être précisées ou revisées afin d'éviter les ambiguïtés signalées ?

7. Recettes : progression des intérêts versés à l'Etat sur obligations cautionnées : de quoi s'agit-il ? Raisons de cette importante variation (150 %) ?

il a été apporté les réponses ci-après.

Question n° 1. — Modifications tardives apportées au montant ou à la mise en place des crédits conduisant à des « entorses aux règles budgétaires ».

Exemples concrets et mesures propres à éviter ces anomalies ?

Réponse. — Les infractions à la réglementation budgétaire sont parfois la conséquence de la date tardive à laquelle les ordonnateurs peuvent effectivement disposer des crédits qui leur sont destinés.

Les inconvénients de tels retards apparaissent notamment dans l'application des procédures particulières d'affectation de recettes et de répartition des crédits.

A. — *Pratiques anormales découlant du fonctionnement des procédures particulières d'affectation de recettes.*

Les plus nombreuses concernent les fonds de concours, dont le rattachement tardif, qu'il soit imputable à la négligence des parties versantes ou aux lenteurs de la procédure, peut parfois contraindre les services gestionnaires à recourir à des expédients pour ne pas interrompre ou différer les paiements :

— imputation provisoire de la dépense sur un chapitre autre que celui qui devrait supporter la dépense, la régularisation étant faite ultérieurement par réimputation lorsque les crédits attendus ont été rattachés. Des exemples de cette pratique sont relevés au budget des *Services financiers* ; en 1974, 24,1 millions de francs de dépenses de personnel liées à la revision des évaluations cadastrales, qui relèvent normalement du chapitre 31-55 « Réforme fiscale. — Revision, etc. », ont été provisoirement inscrites à quatre autres lignes de dépenses de personnel de la Direction générale des Impôts (chap. 31-43, 31-47, 31-91 et 31-93). Cette imputation irrégulière a été annulée par rétablissement de crédits du 12 décembre 1974 ;

— paiement sur les crédits ouverts par les lois de finances, de dépenses qui, bien que relevant du même chapitre, doivent normalement être couvertes par des crédits provenant du rattachement de fonds de concours. Cette « avance », de pratique habituelle, est sans conséquence pratique lorsque les rattachements ultérieurs permettent de la régulariser avant la clôture de la gestion ; dans le cas contraire, elle peut conduire à une insuffisance de crédits en fin d'année, et même, dans certains cas, à des dépassements. Tel fut le cas, en 1974, du chapitre 31-51 (rémunérations principales) du budget de la *Jeunesse*, qui a présenté un dépassement de 3 999 677 F dû au défaut de rattachement, en temps utile, des contributions des départements issus de l'ancien département de la Seine aux enseignements sportifs spéciaux organisés sur leur demande.

Pour les rétablissements de crédits, les difficultés rencontrées par les services ordonnateurs proviennent parfois de la connaissance trop tardive du montant exact des dépenses mandatées, l'annulation des dépenses payées à tort et ayant donné lieu à reversement n'étant possible qu'avant la fin de la gestion courante ; ainsi, en 1974, le ministre de l'Éducation n'a pu obtenir l'affectation de 389 940 F qui avaient été reversés au chapitre 31-01 (rémunérations principales de l'administration centrale). Ces inconvénients ne peuvent qu'encourager la tendance, plusieurs fois constatée par la Cour, à utiliser la procédure plus souple des fonds de concours dans des cas qui, d'après la loi organique, relèvent normalement de la procédure du rétablissement de crédits.

Deux moyens peuvent être envisagés pour mettre fin à ces anomalies :

— atténuer la rigidité du cadre annuel en reportant à la gestion suivante le montant de crédits de fonds de concours nécessaire pour assurer la « soudure » avec les rattachements attendus. Outre que cette solution n'est pas possible pour les chapitres de dépenses de personnel, le décret du 26 juillet 1939 disposant que,

en ce qui les concerne « les sommes non employées ne peuvent, en aucun cas, être reportées à l'exercice suivant », elle risquerait d'accroître abusivement le montant des reports ;

— accélérer le recouvrement et le rattachement des contributions de tiers et des produits assimilés. Les améliorations constatées depuis 1972 en ce qui concerne les chapitres 31-55 précité du budget des *services financiers* et 34-42 du budget des *Transports terrestres* montrent que des progrès sont possibles dans ce domaine.

B. — *Anomalies découlant du fonctionnement de la procédure des répartitions de crédits.*

Ainsi que l'a rappelé le rapport en vue du règlement du budget de 1974, les crédits globaux inscrits aux chapitres réservoirs des *Charges communes* et de la *Section commune* du budget de la *Défense* pour ajuster la dotation des chapitres de personnel ne sont répartis qu'après connaissance des dépenses définitives, soit plusieurs mois après la clôture de la gestion. Cette méthode conduit chaque ministre à engager et à ordonnancer une partie des dépenses de personnel sans disposer au préalable des crédits nécessaires. Sans doute l'anomalie est-elle tempérée par l'existence, attestée dans chaque cas par le contrôleur financier, de « droits de tirage » sur la réserve inscrite aux budgets communs ; en droit strict, la pratique actuelle n'en conduit pas moins à méconnaître l'obligation fixée par l'article 11 de la loi organique « Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ». En outre, elle s'accorde mal avec la règle de l'annualité, les répartitions ne figurant pas parmi les opérations de régularisation qui, en application du décret du 14 novembre 1955 et de l'arrêté du 28 juin 1956, peuvent intervenir après la fin de la gestion.

Justifiée par le souci d'ajuster exactement les crédits ainsi répartis aux besoins des chapitres bénéficiaires, cette pratique n'empêche que certaines erreurs aient été commises, conduisant, dans certains cas, à des dépassements.

Ces anomalies pourraient être évitées en mettant en œuvre de nouvelles modalités de calcul. La solution théoriquement idéale consisterait à répartir les crédits au fur et à mesure qu'interviennent les mesures nouvelles qu'ils sont destinés à couvrir ; elle impliquerait un tel alourdissement des mécanismes administratifs et budgétaires qu'il ne paraît pas opportun de l'envisager. Une solution de compromis pourrait résider d'une part dans l'ouverture aux chapitres d'utilisation, dès la loi de finances initiale, d'une partie de la réserve actuellement inscrite aux budgets communs, et, d'autre part, dans la répartition de cette dernière sur la base des « droits théoriques » et non sur le montant effectif des dépenses. Répondant aux observations de la Cour, le Ministre des Finances a accepté de mettre en œuvre la seconde de ces modifications dès le budget de 1975. Il convient toutefois de souligner que ce changement dans les méthodes de calcul risque d'accroître le nombre et l'importance des erreurs que le Parlement sera appelé à régulariser lors du vote de la loi de règlement, sans pour autant, à condition de faire l'objet d'explications claires et complètes, que ces erreurs impliquent une moindre rigueur dans la gestion des crédits par l'administration.

*

* *

On peut ajouter aux exemples qui précèdent les inconvénients provenant de la date tardive à laquelle sont parfois ouverts les crédits transférés à partir d'autres lignes budgétaires (en 1974, 900 millions ont fait l'objet d'arrêtés de transfert postérieurs au 1^{er} décembre), ou votés par le « collectif » de fin d'année (6,1 milliards ont ainsi été ouverts, en 1974, par décret de réparation du 27 décembre).

Une partie de ces autorisations nouvelles ne peut matériellement pas être utilisée avant la clôture de la gestion et doit être reportée au budget suivant. Sans constituer une irrégularité, cette pratique ne paraît pas traduire une parfaite application du principe de l'annualité budgétaire.

*
* *

M. Jacques Descours Desacres a évoqué, au titre des irrégularités constatées dans la gestion des fonds de concours, la pratique qu'il lui a été loisible d'observer dans l'examen des Comptes spéciaux du Trésor, de la création d'emplois en contravention avec les dispositions de l'article 1^{er} de la loi organique.

En réponse, il lui a été précisé que la Cour des Comptes veillait tout spécialement à éviter le développement de tels abus qui pouvaient être relevés plus particulièrement dans certains comptes relevant du Ministère de la Défense ou de l'Education Nationale (U. G. A. P.). Bien souvent cependant les emplois créés n'ont aucun caractère permanent et la procédure suivie en général est celle de remboursements au budget général pour l'emploi d'agents dont les postes ont été créés effectivement par la loi au titre d'un département ministériel.

Question n° 2. — Selon quelles procédures et pour quels objets ont été utilisés en 1974 les crédits inscrits au budget des charges communes ?

Réponse. — La loi de finances initiale pour 1974 avait ouvert 73 365,2 millions de crédits au budget des charges communes, soit 31,4 % du budget général. Ce chiffre a été majoré en cours d'année par décrets d'avances (300,1 millions) et lois de finances rectificatives (7 760,2 millions), passant ainsi, au total, à 81 425,5 millions. Il s'y est ajouté 2 305,4 millions de francs, solde net des modifications intervenues par la voie réglementaire, soit un total disponible de 83 730,9 millions de francs.

L'objet de ces crédits est exposé ci-après, selon les trois procédures employées pour leur utilisation : ordonnancement direct par le Ministre des Finances (73,9 milliards, soit 88 % du total), transfert ou répartition à d'autres budgets (11,8 milliards, soit 14 %), la différence de 2 milliards par rapport aux autorisations disponibles correspondant à des dépenses ordonnancées en dépassement sur crédits évaluatifs.

1. — *Les dépenses directement ordonnancées* sur le budget des charges communes, se sont élevées à 73 955,2 millions, soit 29,1 % des dépenses effectives du budget général. Réparties entre les sept titres du budget, elles concernent de multiples secteurs que l'on peut ainsi classer :

a) Charges d'ordre financier (titre 1^{er}) :

— service de la dette public : 5 790,9 millions ;

— mise en jeu de la garantie de l'Etat : 773,5 millions, dont 683,5 au titre des garanties au commerce extérieur ;

— versements sur impôts : 16 554,2 millions, dont 11 535,8 au titre des remboursements sur produits indirects et 4 136,5 de dégrèvements sur impôts directs. La Cour a souhaité que les versements correspondant aux diverses catégories d'impôts fassent l'objet de chapitres particuliers. Ces charges, qui ne représentent pas d'authentiques dépenses, sont déduites des recettes correspondantes dans certains documents (notamment : l'analyse de l'équilibre des dépenses et des recettes budgétaires dans la loi de finances pour 1974).

b) Charges sociales :

— service des pensions civiles et militaires : 21 283 millions (titre III) ;

— versement des cotisations de l'Etat employeur à l'assurance maladie, des charges sociales de personnels en retraite, des taxes sur salaires pour l'ensemble de la fonction publique (5 515,4 millions) (titre III) ;

— dépenses d'action sociale : 6 329,8 millions, sous forme de versement aux régimes obligatoires de sécurité sociale (755 millions), au fonds national de solidarité (5 587,9 millions), à la C. A. N. A. M. (905), au fonds national d'aide au logement (262,4), ainsi que pour l'indemnisation des rapatriés (328,1) (titre IV).

c) Dépenses d'ordre administratif :

— « pouvoirs publics » (titre II) : 611,2 millions ;

— certaines dépenses de « moyens des services » telles que le remboursement au budget annexe des P. T. T. de la valeur d'affranchissement des correspondances administratives (342,7 millions).

d) Action internationale (titre IV) : 3 541,3 millions dont 3 533,2 de contribution au budget de la communauté économique européenne, essentiellement pour le financement de la politique agricole commune.

De même des versements d'aide et de coopération extérieures sont imputés au titre V (55,5 millions) et au titre VI (338,1), la majeure partie allant à des établissements financiers internationaux.

e) Interventions concernant l'agriculture : bonification au Crédit agricole (2 531 millions) et subventions au F. O. R. M. A. et à l'O. N. I. B. E. V. (1 047 millions). On peut rattacher à cette catégorie les dépenses du chapitre 44-92 Subventions

économiques : aides à diverses productions des départements d'outre-mer en complément d'interventions du ministre de l'agriculture et du ministre chargé des D. O. M.-T. O. M., mesures en faveur des viticulteurs corses... (43,9 millions).

f) Interventions d'ordre économique de mesures diverses :

— bonifications sur prêts au logement : 5 129,7 millions, financées en partie grâce au transfert de 1 637 millions en provenance du budget de l'Équipement-Logement. Cette procédure est traditionnelle, les prévisions budgétaires tenant compte de la contribution de ce dernier budget ;

— bonifications au fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (116,3 millions) ;

— bonifications d'intérêts (966,4 millions) bénéficiant pour l'essentiel aux secteurs industriels (titre IV) ;

— versements de dotations en capital (titre V) opérés pour une part importante, en fin d'exercice, pour le financement des investissements des entreprises publiques (2 225,5 millions) ;

— au titre VI, octroi de primes d'équipement aux industries (381,9 millions) ;

— participation, à partir de chapitres fonctionnels, aux dépenses relatives aux aménagements touristiques (chapitre 55 : 17,1 millions de francs) et à la décentralisation administrative (58,1 millions de francs) pour des actions au financement souvent complexe (opération Bercy-La Rapée, réalisation de l'accélérateur de particules du C. E. R. N...).

2. — *Les transferts* à partir du budget des Charges communes (1 786,3 millions en 1974) affectent chaque année les mêmes chapitres et traduisent la permanence de leur objet :

— chapitre 44-92. Subventions économiques : 471 millions, destinés au budget de l'Agriculture, traditionnellement pour l'O. N. I. C. (211 millions) et exceptionnellement en 1974 pour complément au soutien des revenus des éleveurs (260 millions) ;

— chapitre 46-96. Fonds national de solidarité, 611,4 millions au budget de la Santé et 46-98 Prise en charge des retraites d'anciens agents des établissements publics d'Outre-Mer : 370 millions, au budget des Transports terrestres : ces deux transferts sont aussi habituels ;

— chapitre 55 d'aménagements touristiques au bénéfice des budgets de l'Agriculture, de l'Équipement, de l'Intérieur, des services généraux du Premier Ministre, de l'Environnement, du Tourisme (108,4 millions).

Le rapport de la Cour les considère comme « 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 particulier des actions poursuivies et de l'évolution de la conjoncture » ;

— les transferts opérés à partir des chapitres 57 (109 millions) au titre de la décentralisation et de l'équipement administratif (bénéficiant à quatorze chapitres des Affaires culturelles, de l'Industrie, de l'Équipement, de l'Aviation civile, des Services financiers, des Armées - Section commune) ;

— chapitre 65. L'ensemble des crédits d' « aide aux villes nouvelles » (chapitre 65-01) qui a bénéficié d'un transfert (2,5 millions) des services généraux du Premier Ministre, est intégralement transféré : 91 millions, dont 90 au budget de l'Équipement (titre V et VI) et 1 à celui de l'Intérieur.

De fait, le montant des crédits d'équipement des îles du Ponant sont transférés pour la quasi-intégralité (1,95 million sur 2) à 11 chapitres de l'Agriculture, de l'Équipement, du Tourisme, de l'Intérieur, des services du Premier Ministre, de la Marine marchande.

3. — *Répartitions* :

Le budget des charges communes procède aux trois types de répartitions prévus par la loi organique — il a l'exclusivité des deux premiers :

a) Crédits globaux pour « dépenses éventuelles » (chapitre 37-94) (23,7 millions) ;

b) Crédits globaux pour « dépenses accidentelles » (chapitre 37-95) (43,5 millions), le solde en fin d'année étant ordonnancé au profit du compte d'affectation spéciale Fonds de secours aux victimes de sinistre et de calamités. Le rapport de la Cour doutait que, pour la répartition au bénéfice du budget de l'Intérieur (3,1 millions), « les conditions d'urgence et d'imprévision aient été réellement réunies » ;

c) Autres crédits globaux (article 7 de la loi organique) : leur répartition, aux termes du rapport de la Cour, « 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 dotation destinées à promouvoir des actions nouvelles en particulier dont le Gouvernement a entendu centraliser le contrôle ».

Le budget des charges communes assure l'essentiel des répartitions de crédits concernant le personnel : 9,9 milliards sur 10,5 (1). La Cour a critiqué l'excessive proportion des crédits répartis au regard des crédits normaux de personnel, ainsi que le dépassement considérable de crédits aussi régularisé huit mois après la fin de l'année par la « grande répartition ».

Pour les autres répartitions, le budget des charges communes répartit les crédits pour l'amélioration de la productivité (1,7 million), les enquêtes statistiques (7,1), la rationalisation des choix budgétaires (18,5), le programme civil de défense (14,1). La Cour trouve « contestable d'employer la répartition lorsque les crédits sont attribués dès l'origine à un service déterminé qui en utilise une partie par voie d'ordonnancement direct » ; cette procédure se substitue en fait à celle du transfert, voir à l'inscription directe au budget intéressé, et devrait demeurer exceptionnelle.

En définitive, si le budget des Charges communes représente près du tiers des crédits votés du budget général, il regroupe des dotations de nature et de destination très diverses.

Ainsi, sur un total de dépenses directement ordonnancées sur ce budget :

— 31,3 % ont été consacrées aux charges entraînées par la dette publique, les garanties de l'Etat et les reversements sur impôts ;

— 44,7 %, au service des pensions et retraites, et de diverses charges sociales ;

— 24 % correspondent à diverses actions d'ordre administratif, financier ou économique dont l'inscription à ce budget d'intervention commune obéit à des préoccupations de répartition rationnelle des compétences, de coordination et de contrôle.

Cette structure est appelée à subir des modifications à partir du prochain budget, les services du Ministère des Finances procédant, en particulier, à un examen d'ensemble des dotations de ce fascicule budgétaire en vue de l'inscription de certaines d'entre elles, dès la loi de finances initiale, aux budgets des départements ministériels qui en sont les utilisateurs effectifs.

*

* *

M. Henri Tournant, tout en regrettant le caractère limité des suggestions susceptibles d'être formulées pour restreindre l'afflux des crédits de toutes sortes inscrits abusivement dans le fascicule budgétaire des Charges communes, a remercié la Cour des comptes des observations et conclusions présentées et dont il tiendra compte tout particulièrement dans la présentation de son prochain rapport sur les Charges communes, dans la mesure où celui-ci lui serait toujours confié.

(1) Le reste est opéré à partir du budget des Armées, Section commune.

Question n° 3. — En 1974, comme pendant les années antérieures, la Cour relève des infractions multiples et répétées au principe de la spécialité des crédits, notamment par l'imputation de rémunérations sur des crédits non prévus à cet effet.

Pourrait-elle préciser cette critique et indiquer si des mesures ont été prises pour y remédier ?

Réponse. — 1° Les infractions constatées à la règle de la spécialité des crédits et qui consistent à imputer des dépenses de personnel permanent sur des crédits non prévus à cet effet peuvent être classées en deux catégories.

Certaines de ces imputations anormales résultent du souci de réunir, à une même ligne budgétaire, l'ensemble des dépenses de toute nature tendant à la réalisation d'une action ou d'une fonction déterminée. Tel est le cas des agents auxiliaires rémunérés sur crédits de dépenses en capital dans certains services extérieurs relevant des budgets de l'*Équipement*, des *Transports terrestres*, de l'*Agriculture*, de l'*Aviation civile*.

Les autres s'expliquent essentiellement par des considérations d'opportunité : elles permettent à l'administration de procéder au recrutement et à la rémunération de personnel d'appoint malgré les limitations découlant de la loi et de la réglementation budgétaire. Les cas relevés par la Cour revêtent essentiellement la forme de marchés de prestations de services imputés sur des crédits de matériel (*Aviation civile*), de contrats d'études (*Agriculture*, *Coopération*, *Équipement*, *Protection de la nature*, *Transports terrestres*), de subventions à des associations-relais (*Industrie*, *Coopération*, *Agriculture*, *Protection de la nature*).

Ces deux catégories de mobiles se confondent parfois. Au total, le nombre d'agents recrutés et rémunérés selon ces procédures varie de quelques dizaines de milliers (services extérieurs de l'*Équipement*) à plus d'un millier (services centraux et extérieurs de l'*Agriculture*), ou à quelques centaines (services extérieurs des bases aériennes et de la formation aéronautique, *Aviation civile*, et de la *Coopération*) ; ils sont inférieurs à la centaine dans les autres ministères cités.

2° En dehors de considérations d'opportunité, l'administration cherche à justifier ces pratiques en invoquant une certaine dualité dans les dispositions de la loi organique relatives à la spécialité. Si cette dernière, dans notre tradition budgétaire, repose essentiellement sur la nature de la dépense, l'article 7 de la loi organique permet également de l'apprécier en fonction du but poursuivi. Ce dernier critère serait même appelé à se substituer progressivement au premier, facilitant ainsi le passage de la formule traditionnelle du budget de moyens aux nouvelles procédures en cours d'études et d'expérimentation de présentation fonctionnelle et de budgets de programme. Ces considérations expliquent que les anomalies relevées ne se soient heurtées qu'à de simples réserves de la part des contrôleurs financiers et des comptables, et qu'elles n'aient jamais donné lieu à renvoi devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Néanmoins, la majeure partie de la nomenclature budgétaire actuelle repose sur la notion de spécialité par nature, notamment en ce qui concerne les moyens des services. L'imputation, sur des crédits définis selon leur destination, de catégories de dépenses pour lesquelles sont prévues par ailleurs des lignes spécifiques, devrait demeurer exceptionnelle et faire l'objet de justifications particulières ; s'il en était différemment, les règles instituées par la loi organique en matière de spécialité et de caractère limitatif des crédits perdraient beaucoup de leur portée.

Ainsi que la Juridiction l'a souligné à plusieurs reprises dans ses rapports en vue du règlement du budget, ces errements ne sont pas seulement contraires à une exacte application du principe de la spécialité des crédits ; ils transgressent la règle selon laquelle « les créations et les transformations d'emplois ne peuvent résulter que des dispositions prévues par les lois de finances » (art. 1^{er} de la loi organique).

3° En dehors de la résorption pure et simple des effectifs excédentaires dont le maintien est injustifié, le seul moyen de faire disparaître les pratiques irrégulières évoquées ci-dessus est d'obtenir du Parlement la création d'emplois budgétaires.

d'agents titulaires ou contractuels, et l'ouverture, aux chapitres de rémunérations, indemnités et charges sociales, des crédits correspondants. Si ces régularisations ne peuvent intervenir immédiatement ou pour la totalité des effectifs excédentaires, il convient au moins de procéder à un recensement des agents dont la rémunération fait l'objet d'imputations anormales et d'éviter tout nouveau recrutement.

Depuis 1973, des mesures ont été prises dans ces deux domaines. Ainsi, au ministère de l'Équipement, 3 000 emplois ont été créés par le collectif de 1972, tandis que des dispositions étaient prises pour permettre un contrôle effectif des agents non rémunérés sur les crédits de personnel. Au budget de la Coopération, 236 emplois ont été créés par les lois de finances de 1975 (180) et de 1976 (56) pour régulariser la situation de la quasi-totalité des agents de l'administration centrale et des services extérieurs précédemment rémunérés sur crédits d'intervention (directement ou par l'intermédiaire du Bureau de liaison des agents de la coopération technique). Au budget de la Protection de la nature, 61 emplois supplémentaires créés en 1976 doivent permettre de résorber progressivement les effectifs recrutés par voie de pseudo-contrats d'études. Sur un plan plus général, une circulaire du 11 décembre 1975 du Ministre des Finances traduit la volonté du Gouvernement de mettre un terme aux anomalies relatives au recrutement et à l'imputation budgétaire des rémunérations des agents auxiliaires; elle dispose qu'« à compter du 1^{er} avril 1976, l'ensemble des rémunérations versées par l'Etat devront être imputées... sur les chapitres de la première partie du titre III Rémunérations d'activité ».

*

* *

M. Edouard Bonnefous, président, a évoqué le problème du dénombrement des fonctionnaires et a manifesté le souhait qu'une étude approfondie soit entreprise sur ce sujet.

M. Jacques Descours Desacres a attiré l'attention de ses collègues sur la non-distinction au niveau budgétaire de la nature des dépenses (fonctionnement ou capital) financées par les subventions globales accordées au Commissariat à l'énergie atomique et au Centre national d'études spatiales.

Question n° 4. — Origine de la « dotation au S.E.I.T.A. » de 1 200 millions de francs, intégrée dans les comptes de l'Etat en 1974 et qui avait été omise précédemment ?

Réponse. — Le montant des capitaux propres du S.E.I.T.A. détenus par l'Etat a été déterminé par un arrêté du 27 décembre 1963 ; ce texte avait fixé à 1 200 millions la dotation en capital accordée à ce service.

Cette somme n'avait pas été inscrite dans la comptabilité de l'Etat qui, dans la nomenclature alors en vigueur, ne permettait pas d'individualiser les éléments financiers du patrimoine.

Le nouveau cadre comptable mis en application en 1970 a eu précisément pour objet, outre un classement plus rationnel des opérations déjà inscrites dans l'ancien système, d'intégrer celles qui en étaient exclues.

S'agissant en particulier des dotations et participations, le caractère parfois sommaire ou insuffisamment précis de l'ancienne comptabilité et de ses comptes annexes a nécessité des recherches longues et complexes, qui se poursuivent depuis 1970, et a donné lieu à des intégrations complémentaires importantes chaque année : 3 465 millions en 1971, 1 830 en 1972, 0,55 en 1973 et 1 673 en 1974. La prise en charge de la dotation au S.E.I.T.A. arrêtée onze ans plus tôt représente la part essentielle de ce dernier chiffre.

Question n° 5. — Proportion particulièrement élevée des reports de crédits pour dépenses en capital dans certains budget tels que Affaires culturelles (34 %), Protection de la nature (75 %) : explication de cette situation, mesures prises pour y remédier ?

Réponse. — Les reports de crédits pour dépenses en capital sont en effet particulièrement élevés pour les deux budgets cités. En dehors d'erreurs d'évaluation des besoins lors de l'établissement des prévisions annuelles, cette situation tient à des causes diverses.

1° Au budget des *Affaires culturelles*, les reports de crédits de paiement des titres V et VI se sont élevés, en 1974, à 309,7 millions, représentant, comme l'année précédente, environ le tiers du total des crédits disponibles. Ils ont même dépassé 50 % de la dotation pour sept des seize chapitres, notamment pour les chapitres 56-32 (Bâtiments civils et constructions publiques : 58,6 %), 56-36 (Grands monuments : 56,8 %), 66-20 (Subventions aux établissements d'enseignement artistiques et aux salles de spectacle : 54 %) et 66-30 (Subventions d'équipement en matière d'architecture : 63,3 %).

Cette situation paraît tenir essentiellement à trois causes :

— la complexité du financement de certaines des actions imputées sur ces lignes budgétaires. Aux dotations ouvertes initialement par les lois de finances s'ajoutent en effet des transferts en provenance soit de chapitres fonctionnels (Aménagement du territoire, Rénovation rurale, Grands aménagements), soit de chapitres d'équipement immobilier des divers ministères qui confient au ministre des Affaires culturelles la maîtrise d'œuvre de leurs travaux. En outre, des fonds de concours sont versés, pour les mêmes raisons, par diverses collectivités locales. Au total, ces financements complémentaires ont atteint, respectivement, 62,4 et 39,4 millions de francs en 1974. Ils sont une source de lenteur dans le lancement des opérations, notamment en raison de la date tardive à laquelle le service gestionnaire peut disposer des crédits qui lui sont destinés (en 1974, le tiers des crédits de fonds de concours, le sixième des crédits transférés, n'ont été effectivement ouverts que pendant les trois derniers mois de la gestion) ;

— l'importance de la déconcentration. Si, pour l'ensemble des crédits d'équipement des Affaires culturelles, seuls 31 % des autorisations de programme et des crédits sont délégués, le taux est très supérieur pour certains chapitres qui accusent des reports particulièrement élevés : 45 % au chapitre 66-20, 70 % au chapitre 66-30, 100 % au chapitre 67-10. La lenteur des procédures actuelles d'individualisation des opérations, au niveau déconcentré, et de subdélégation explique en partie les retards constatés dans l'utilisation des dotations de ces chapitres ;

— la nature des travaux financés sur ces chapitres, caractérisés le plus souvent par la multiplicité d'opérations de montant relativement modéré, effectuées pour le compte d'autres administrations ou collectivités et impliquant, outre les modalités complexes de financement évoquées précédemment, des circuits de décision d'une particulière lourdeur.

2° Au budget de la *Protection de la nature*, les reports de crédits ont atteint, en 1974, 11,3 millions pour le titre V et 190,1 pour le titre VI, soit, respectivement, 32,8 % et 80,7 % des autorisations disponibles.

Au titre V, les reports sont surtout importants pour le chapitre 57-01 (Etudes, acquisitions et travaux : 43 %) ; ils s'expliquent essentiellement par les lenteurs apportées à la mise au point des projets sur le plan départemental, et à la délégation des crédits, les dépenses de cette ligne budgétaire étant très largement déconcentrées.

Au titre VI, la situation est médiocre pour chacun des trois chapitres que comprend ce fascicule budgétaire, les reports représentant 84,6 % des crédits nets pour le chapitre 65-01 (F.I.A.N.E.), 91,4 % pour le chapitre 67-00 (Intervention pour l'eau) et 61,2 % pour le chapitre 67-01 (Subventions d'équipement). Cette sous-utilisation s'explique, pour partie, par les lenteurs apportées aux délégations

d'autorisations de programme et de crédits de paiement aux autorités locales chargées de mettre en œuvre les programmes de subventions; les annulations de délégations faites trop tardivement pour pouvoir être utilisées ont représenté 66,9 % au chapitre 65-01 et 43,8 % au chapitre 67-01.

En ce qui concerne le chapitre 67-00, dont les crédits sont destinés à octroyer aux agences de bassin soit des compléments de dotation, soit, de plus en plus, des subventions spécifiques pour le financement de grands ouvrages, la très faible consommation tient à la longueur de mise en œuvre sur le plan local, les subventions ne pouvant être versées aux agences de bassin que dans la mesure où celles-ci ont reçu des collectivités ou des industriels maîtres d'œuvre les factures afférentes aux équipements subventionnés.

*
* *

Pour remédier aux difficultés qui entravent la bonne utilisation des crédits d'équipement, plusieurs mesures sont envisagées et font l'objet d'études de la part des services des ministères gestionnaires et du ministère des Finances :

— simplification de certaines procédures administratives d'instruction et de décision, notamment en matière d'octroi de subventions d'équipement;

— assouplissement de certaines procédures budgétaires, en particulier en matière de fonds de concours, de régulation des dépenses;

— allègement de la procédure des délégations.

Il faut toutefois souligner que certaines anomalies relevées sont imputables non aux diverses réglementations mises en cause, mais à l'application qui en est faite. En particulier, il semble qu'avant toute révision des procédures d'affectation de recettes ou de délégation de crédits il conviendrait de mettre en œuvre les dispositions existantes dans des conditions telles que les services responsables de l'exécution des dépenses puissent disposer des autorisations qui leur sont nécessaires dans des délais qui en permettent l'utilisation effective.

*
* *

M. Maurice Schumann a déclaré trouver dans la réponse qui venait d'être présentée un motif supplémentaire pour que la commission accroisse sa vigilance quant à l'emploi des crédits adoptés et ce sur de nombreux chapitres. Il a cité en exemple ceux concernant la danse dont l'emploi est suspendu par le retard pris dans la mise au point d'un projet de loi relatif à cette discipline.

M. Edouard Bonnefous, président, a tenu à faire observer que le sous-emploi des dotations accordées à certains départements ministériels risquait de porter préjudice à ces derniers lors d'arbitrages budgétaires ultérieurs.

Question n° 6. — La Cour relève la confusion qui est faite parfois dans l'emploi des procédures des fonds de concours et des rétablissements de crédits. Ces questions, toutefois, ne devraient-elles pas être revisées ou précisées afin d'éviter les ambiguïtés signalées ?

Réponse. — 1° Les deux procédures particulières d'affectation de recettes sont nettement distinguées dans leur objet, leur nature et leur procédure :

— dans leur objet : la première s'applique aux contributions versées par des tiers pour concourir, avec les crédits budgétaires, à des dépenses d'intérêt public ; la seconde, à la restitution de sommes payées à tort ou à la rémunération de cessions de biens ou de services ;

— dans leur nature : les crédits ouverts au titre des fonds de concours s'ajoutent à ceux qui figurent initialement au budget, permettant ainsi d'accroître l'activité du service bénéficiaire. Au contraire, les rétablissements de crédits ne modifient pas le montant des autorisations budgétaires, mais contractent les dépenses en annulant celles qui ont été effectuées à tort ou à d'autres fins ;

— dans leur procédure : l'administration dispose d'un délai de quatre ans pour demander l'ouverture des crédits correspondant à des fonds de concours préalablement encaissés (1) ; ces crédits peuvent en outre être reportés sans limitation. Pour les rétablissements de crédits, l'affectation n'est possible que pendant l'année même qui a supporté la dépense (restitutions), ou jusqu'à la fin de l'année suivante (cessions) ; les crédits ainsi rétablis suivent les règles habituelles en matière de report.

2° Cette définition, claire dans son principe, peut poser parfois des difficultés d'application ; elle risque en outre de ne pas s'adapter à certaines recettes dont l'affectation est souhaitable et qui n'entrent dans aucune des deux catégories.

Aussi, et par dérogation aux règles de base, la loi organique a-t-elle prévu que la procédure des fonds de concours pourrait être étendue par décret :

- au produit de certaines recettes de caractère non fiscal ;
- à des recettes relevant normalement du rétablissement de crédits.

La première exception permet d'affecter certaines recettes à des catégories de dépenses déterminées (par exemple : part du prélèvement sur le P.M.U. destinée à financer le développement de l'élevage et la protection de la nature) ; elle ne porte pas atteinte à la délimitation des deux procédures.

La seconde a été assez largement utilisée. Le rapport en vue du règlement du budget de 1974 cite ainsi plusieurs exemples de recettes qui, bien que provenant de cessions, ont été affectées à divers ministères sous la forme de fonds de concours : budgets de l'*Aviation civile* (services rendus par les centres nationaux de la formation aéronautique, par la météorologie nationale), des *Anciens combattants* (centre d'appareillage des mutilés), de la *Justice* (greffes des tribunaux), de l'*Intérieur* (Sûreté nationale). Dans la plupart de ces applications, l'abandon de la procédure normale paraît dû davantage à la volonté de s'affranchir des contraintes de l'annualité budgétaire, grâce aux avantages de la procédure des fonds de concours, qu'aux conditions particulières de financement et de réalisation des actions concernées (2).

Les anomalies ainsi relevées n'ont pas seulement un caractère formel. Les limitations apportées par la loi organique aux possibilités d'affectation des recettes provenant de cessions effectuées sur crédits budgétaires permettent d'éviter un développement excessif de ce type d'activité de l'administration. La substitution d'une procédure à une autre aboutit à mettre en échec ces précautions.

(1) Sauf si les fonds sont destinés à concourir à des dépenses de personnel.

(2) Il faut préciser que, conformément aux dispositions de la loi organique, toutes ces décisions d'extension de la procédure des fonds de concours ont été prises par la loi ou par décret.

3° Les considérations qui précèdent rendent souhaitable, comme le rappelle la commission, une revision qui devrait porter à la fois sur la définition et les caractéristiques particulières des deux procédures, et sur les applications qui en ont été faites.

Une telle revision est effectivement à l'étude au Ministère des Finances. En rapprochant davantage les conditions d'emploi des deux mécanismes, elle permettra d'atténuer les anomalies relevées par la Cour. Il serait souhaitable qu'elle s'accompagnât d'un nouvel examen des procédures administratives et comptables d'affectation de recettes permettant, sans nuire pour autant à l'efficacité du contrôle, de réduire les lenteurs et la complexité qui les marquent actuellement.

Question n° 7. — Recettes : progression des intérêts versés à l'Etat sur obligations cautionnées : de quoi s'agit-il ? Raisons de cette importante variation (150 %) ?

Réponse. — Les redevables de la T.V.A., de contributions indirectes et de certains produits domaniaux, ainsi que les débiteurs de droits et taxes recouverts par l'administration des douanes (1) peuvent, sous certaines conditions, être admis à présenter, pour le paiement de leur dette, des obligations cautionnées, le plus souvent à quatre mois d'échéance.

Il s'agit là d'une modalité de paiement fort ancienne, puisqu'elle remonte à la loi du 15 février 1875 relative aux crédits et escomptes en matière de droits recouverts par les administrations des contributions indirectes et des douanes.

Concernant des impôts de consommation dont le montant est incorporé dans les prix, le régime des obligations cautionnées évite aux entreprises débitrices de faire l'avance des taxes entre la date de leur exigibilité — en principe, celle de la facturation ou de la mise à la consommation — et le moment où l'encaissement du prix permet leur récupération sur le client.

Revêtant la forme de billets à ordre et cautionnées, le plus souvent, par des établissements bancaires ou des sociétés de cautionnement collectif, ces obligations donnent lieu notamment à un intérêt de crédit dont le taux est fixé par le Ministre de l'Economie et des Finances, les recettes correspondantes étant inscrites à la ligne 408 « Intérêts divers » des recettes du budget général.

*
* * *

Les intérêts sur obligations cautionnées ainsi perçus par l'Etat, qui avaient déjà sensiblement progressé en 1973 (2) — 570,5 millions contre 436,8 en 1972 (3), soit plus de 30 % — se sont considérablement accrus en 1974 : leur montant a plus que doublé pour les recouvrements des comptables des impôts (743,7 millions au lieu de 357,2 en 1973) et plus que triplé pour ceux des comptables des douanes (721,9 millions contre 213,3), l'augmentation globale par rapport à la gestion précédente dépassant 150 % (3).

Cet accroissement exceptionnel tient à deux causes :

1° Le relèvement du taux d'intérêt applicable aux obligations cautionnées (4).

De 6,50 % en juin 1972, ce taux a été successivement porté à 7,50 % en décembre, 9,50 % en août 1973, 11 % en octobre et 13 % en juillet 1974. Ainsi, le taux moyen annuel d'intérêt qui était inférieur à 6,8 % en 1972 et à 8,6 % en 1973, a atteint près de 11,9 % en 1974 (5).

(1) Articles 1692 et 1698 du Code général des impôts, L. 73 du Code du domaine de l'Etat et 112 du Code des douanes.

(2) Voir le rapport sur le règlement du budget de 1973, page 27. Il convient de noter que la progression de 1973 tenait presque exclusivement à la hausse des taux d'intérêt. Le montant des obligations souscrites n'avait que faiblement varié, marquant une certaine augmentation par rapport à 1972 pour les comptables des douanes, mais diminuant quelque peu pour les comptables des impôts.

(3) Pourcentage exact de progression : + 156,9 % (1 465,6 millions en 1974, contre 570,5 en 1973).

(4) Taux identique pour les obligations cautionnées souscrites auprès des comptables des douanes.

(5) Taux moyen calculé en fonction de la durée d'application respective des taux successifs.

Les souscriptions d'obligations cautionnées se sont accrues au total de plus de 86 % entre 1973 (20 263 millions de francs) et 1974 (37 726 millions de francs).

Le montant des titres souscrits auprès des comptables des impôts est passé de 12 834 millions en 1973 à 19 630 en 1974, progressant de 53 %, bien plus vite, par conséquent, que celui des droits susceptibles d'être payés selon cette procédure (+ 12,5 %) (1).

Pour les comptables des douanes, l'accroissement a été plus fort encore : d'un montant de 7 429 millions en 1973, les paiements par obligations cautionnés ont atteint près de 18 096 millions en 1974, augmentant ainsi de 143 %, alors que les droits recouvrés par l'administration des douanes progressaient de 22 % (2).

La progression, d'une année à l'autre, du montant des intérêts sur obligations cautionnées s'explique donc pour plus des deux tiers par l'accroissement des souscriptions et, pour le surplus, par la hausse du taux d'intérêt (3).

*
* *

Le mouvement ne s'est pas poursuivi en 1975 où une certaine régression s'est, au contraire, produite. De 1 465,6 millions l'année précédente, le montant des intérêts s'est trouvé ramené à 1 114,9 millions (4).

Cette diminution de près d'un quart par rapport à 1974 s'explique, en partie, par la baisse du taux d'intérêt. Celui-ci a été réduit de 13 % à 11,80 % en mars 1975, 10,80 % en avril, 10,30 % en juin et 9,30 % en septembre, le taux annuel moyen s'établissant ainsi à 10,7 % contre 11,9 % en 1974.

Elle tient surtout au recours moins fréquent à cette forme de crédit fiscal (5). Le montant des obligations souscrites a, en effet, diminué de 20 % : 30 558 millions en 1975, au lieu de 37 726 en 1974 (6).

*
* *

M. Yvon Coudé du Foresto a tenu à souligner que l'ampleur du recours à la procédure des obligations cautionnées témoignait de la situation dans laquelle se trouvaient les entreprises.

(1) Les paiements par obligations cautionnées ont représenté, en 1974, 19,7 % des règlements d'impôts pour lesquels ce mode de paiement était possible, contre 14,5 % en 1973.

(2) Pour les recouvrements des comptables des douanes, le pourcentage des règlements par obligations cautionnés a doublé entre 1973 (14,6 %) et 1974 (29,2 %).

(3) 86 % d'augmentation des souscriptions, contre 33 % d'accroissement du taux d'intérêt moyen (11,9 % en 1974, au lieu de 8,6 % en 1973), l'effet cumulatif de ces deux progressions aboutissant à l'augmentation globale de plus de 150 %.

(4) 615,8 millions en 1975 contre 743,7 en 1974 pour les intérêts recouvrés par les comptables des impôts ; 499,1 au lieu de 721,9 pour ceux perçus par les comptables des douanes.

(5) Dû, pour une certaine part, aux mesures de plafonnement intervenues dans ce domaine depuis la fin de 1974.

(6) 17 209 millions au lieu de 19 630 pour les obligations souscrites auprès des comptables des impôts ; 13 349 au lieu de 18 096 pour celles souscrites auprès des comptables des douanes.

Il a rappelé l'intérêt que présenterait sur le plan du contrôle parlementaire un examen moins tardif de la loi de règlement surtout en période difficile où les exercices révèlent d'une année sur l'autre de grandes différences.

Il a été convenu, compte tenu des délais matériels incompressibles et nécessaires à la Cour des comptes pour procéder à l'établissement de son rapport, de procéder dans la mesure du possible à l'audition des représentants de la Haute Juridiction dans les semaines qui suivent le dépôt du projet de loi de règlement.

Enfin, au terme de cette audition, votre rapporteur général a soulevé le problème par l'amendement adopté par l'Assemblée Nationale et ayant pour effet de diminuer de 9,7 millions de francs le montant des crédits complémentaires demandés au titre du budget général par le projet de loi. Les dépenses, pour lesquelles les crédits complémentaires demandés ont été refusés, sont en fait engagées. Dans ces conditions, il a demandé quelle solution pourrait maintenant intervenir, sur le plan juridique, en vue de régulariser ces dépenses.

En réponse, le Premier président de la Cour des comptes a tenu à souligner que l'initiative prise par l'Assemblée Nationale de refuser partiellement les crédits complémentaires demandés par le projet de loi de règlement n'avait pas, à sa connaissance, de précédent. Il a précisé que les crédits refusés étaient, pour l'essentiel, destinés à réparer des erreurs matérielles, à corriger de fausses imputations, mais très peu à entériner de véritables irrégularités.

Sur le plan juridique, la régularisation des dépenses non définitivement autorisées par la loi de règlement pourrait intervenir par l'insertion d'une disposition particulière dans une prochaine loi de finances (collectif ou de règlement). A défaut, le paiement au-delà des crédits ouverts entraînerait la mise en jeu de la responsabilité, d'une part, des comptables qui seraient mis en débet mais avec la possibilité de bénéficier d'une remise gracieuse, d'autre part, des ordonnateurs qui pourraient être appelés à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire.

En toute hypothèse, compte tenu des engagements pris par le Ministre de l'Economie et des Finances, il semble que des efforts seront faits pour que les errements sanctionnés par l'Assemblée Nationale soient aussi rares que possible dans l'exécution du budget de 1976.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Finances vous propose d'adopter le présent projet de loi ainsi amendé par l'Assemblée Nationale.

ANNEXE



ANNEXE

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

(Annexe au projet de loi portant règlement définitif du budget de 1974.)

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

L'article 90 apporte les précisions suivantes : Ce rapport indique notamment quels objectifs ont été assignés aux aides distribuées dans le cadre de chacune des procédures et fournit tous les éléments permettant d'apprécier les résultats obtenus ; en d'autres termes, il prévoit un recensement organisé autour des thèmes de la politique industrielle du Gouvernement.

Le rapport précédent avait un caractère « expérimental » et le Parlement avait été invité à faire connaître ses observations afin que les services puissent améliorer à la fois le contenu et la présentation des documents à venir. Celui qui nous est soumis apporte en effet quelques modifications :

— les dépenses de l'année considérée sont précédées des montants des dépenses effectuées au cours des deux ou trois exercices précédents, ce qui permet utilement d'apprécier la tendance ;

— les dépenses effectives sont rapprochées des dotations budgétaires afin de pouvoir porter un jugement sur le rythme de consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement : règle générale qui subit toutefois quelques manquements regrettables ;

— les agréments fiscaux qui constituaient une rubrique autonome l'an dernier ont éclaté, les éléments étant rattachés aux centres d'intérêt que constituent le développement régional, le développement des départements d'outre-mer, la restructuration des entreprises et le développement à l'étranger. Sans méconnaître les avantages de cette nouvelle présentation, on peut cependant déplorer la disparition d'un tableau récapitulatif des pertes de recettes analogue à celui qui figurait aux pages 33 et 34 du rapport précédent.

Ces quelques améliorations, pour intéressantes qu'elles soient, ne font pas oublier que le plus grave défaut du rapport est un champ d'investigation trop étroit ainsi que l'avait signalé mon prédécesseur, il y a un an. D'une part, les seules entreprises industrielles sont visées ainsi que le Gouvernement l'a voulu, et le Parlement a bien eu tort de le suivre dans le compromis qui a été élaboré lors des discussions relatives du texte qui est devenu l'article 80 puisqu'il se prive ainsi d'une vue synthétique sur les aides apportées à des secteurs aussi vitaux que ceux des transports, des services et du commerce. D'autre part, du secteur industriel lui-même sont exclues les entreprises publiques industrielles titulaires d'un monopole (E. D. F., G. D. F., Charbonnages, C. E. A.) au motif que leur situation financière est retracée d'une manière très précise dans le rapport annuel du conseil de direction du E. D. E. S. ; ne sont retenues que les entreprises nationales qui opèrent dans le secteur concurrentiel, essentiellement les constructions aéronautiques et PE R. A. P. mais en omettant la Régie Renault et l'Entreprise minière et chimique qui ont pourtant reçu des dotations en capital en 1974.

De ces restrictions découlent plusieurs inconvénients :

a) Il n'est pas possible d'appréhender le coût global de certaines interventions publiques importantes soit par leur poids, soit par leur point d'impact. Nous citerons un exemple d'une brûlante actualité, celui de l'aide à la presse : si dans le document qui nous est soumis nous constatons que l'aide aux matériels de presse s'est élevée à 6,441 millions de francs en 1974 et que les aides aux fabricants de papier journal se sont chiffrées à 19,267 millions, on a exploré que la face visible d'un iceberg à laquelle il faut ajouter : la subvention à l'Agence France Presse, l'allègement des charges supportées par les journaux à raison des communications téléphoniques des correspondants de presse, le manque à gagner des P. T. T. pour le transport des journaux à tarifs réduits, sans omettre les pertes de recettes résultant de l'application de l'article 39 bis du Code général des impôts ;

b) Il n'est pas possible d'établir, au terme du rapport, un tableau récapitulatif et exhaustif de toutes les aides octroyées avec, au pied de la dernière colonne, le coût annuel global de la politique industrielle de l'Etat alors que l'on connaît, au franc près, le montant de l'aide allouée au Tiers Monde.

*
* *

Ce tableau, nous avons tenté de le dresser — pour le secteur industriel — en combinant les données du présent rapport avec celles du rapport annuel du F. D. E. S., tout en étant conscient d'avoir pu commettre quelques omissions en l'absence d'un « outillage » d'investigation aussi perfectionné que celui dont dispose l'exécutif.

ANNEE 1974

Versements effectifs.

	SUBVENTIONS	PRÊTS et avances.	MOINS-VALUES fiscales.
	(En millions de francs.)		
I. — Aides intéressant plusieurs secteurs.			
Aides au développement régional :			
Primes de développement et de localisation.	330,700	»	»
Centime du Sud-Ouest et franc-breton.....	8,104	»	»
Agréments fiscaux	»	»	6,800
Aides au développement des D. O. M. :			
Subventions	34,555	»	»
Aides fiscales	»	»	75,090
Prêts du F. D. E. S.	»	1 436,595	»
Bonifications d'intérêt	26,170	»	»
Actions de politique industrielle.....	109,390	»	»
Aides à la recherche industrielle :			
Fonds de la recherche.....	53,980	»	»
Aide au pré-développement et au développe- ment	199,080	»	»

	SUBVENTIONS	PRÊTS et avances.	MOINS-VALUES fiscales.
	(En millions de francs.)		
Aides à la réduction de la pollution industrielle :			
Fonds de la recherche.....	2,146	»	»
Fonds d'intervention	2,700	»	»
Aide au paiement des redevances de pollution	2,059	»	»
Aides fiscales en faveur de la restructuration des entreprises	»	»	15,070
Aides fiscales en faveur du développement à l'étranger	»	»	382,120
 Total I	768,884	1 436,595	536,080
II. — Aides spécifiques à certains secteurs.			
A. — Entreprises publiques.			
Commissariat à l'énergie atomique.....	4 514,262	»	»
Subvention aux houillères nationales.....	1 558,980	»	»
E. D. F.	500,000	»	»
G. D. F.	600,000	»	»
Renault	250,000	»	»
Entreprise minière et chimique.....	176,500	»	»
S. N. I. A. S. et S. N. E. C. M. A.....	914,582	715,000	»
 Total II-A	8 514,324	715,000	»
B. — Autres entreprises.			
Constructions aéronautiques privées (net).....	140,495	»	»
Constructions navales	784,183	»	»
Plan calcul	329,000	»	»
Plan « composants » et plan électronique.....	20,886	»	»
Aide aux industries agricoles et alimentaires....	152,724	16,134	»
Recherche pétrolière en mer.....	17,312	»	»
Aides à l'industrie cinématographique (net)....	176,16	»	»
Aides à la presse.....	25,708	»	»
 Total II-B	1 487,924	16,134	»
 Total II	10 002,248	731,134	»
III. — Garanties au commerce extérieur (net)....	413,500	»	»
 Total général	11 184,632	2 167,729	536,080
	13 888,441		

En 1974, l'Etat aura donc consacré près de 14 milliards à sa politique industrielle. Cette somme représente un peu plus du tiers du produit de l'impôt sur les sociétés la même année (38,7 milliards) ou encore 3,9 % de l'ensemble des dépenses effectives de l'Etat (359,1 milliards).

84,4 % du total auront été dépensés à fonds perdus sous forme de subvention ou d'abandon de recettes fiscales ; 15,6 % représentent des prêts ou des avances.

Le secteur privé a été partie prenante pour environ 5,37 milliards — soit un peu plus des deux cinquièmes — et sur cette somme les prêts du F. D. E. S. comptent pour 26,8 %.

Quelques très grosses opérations ont épuisé l'essentiel des crédits :

— 6,1 milliards pour le seul secteur de l'énergie, avec 4 514 millions pour l'atome ;

— 1,6 milliard pour la survie du charbon ;

— 1,6 milliard également pour les grands programmes aéronautiques à bien faibles débouchés commerciaux (*Concorde, Airbus et Mercure*) ;

— 787 millions pour l'aide à la construction navale rendue indispensable par le dumping qui règne sur ce marché très particulier ;

— 675 millions de prêts à la sidérurgie.

La restructuration des entreprises et leur redéploiement dans l'espace ont bénéficié en subventions, prêts et allègements fiscaux de 418 millions de francs, le plan calcul de 329 millions, l'électronique en général de 21 millions.

Sont donc restés 253 millions pour l'aide ponctuelle à la recherche dans tous les autres domaines non cités ci-dessus et seulement 7 millions — soit 0,5 % du total — à la lutte contre les pollutions industrielles...

*
* *

L'examen du document appelle enfin trois remarques :

1° Certaines aides sont distribuées pour des montants si faibles que l'on peut se demander si elles sont de quelque efficacité. En effet, pour chaque type d'intervention, il existe un quantum au-dessous duquel il n'y a qu'une réponse dérisoire ou pas de réponse du tout (1).

Faute donc de pouvoir alimenter d'une manière substantielle certains chapitres d'aides, il serait préférable de les supprimer : le travail administratif s'en trouverait simplifié et cela éviterait d'entretenir certaines illusions.

D'où la nécessité d'une remise en cause périodique des interventions de l'Etat ;

2° De plus, rien ne s'oppose — ni les textes, ni le nombre — à ce que soit restreint des bénéficiaires — à ce que soit publiée pour chaque type de concours de l'Etat la liste des entreprises qui sont parties prenantes, tant il est parfaitement légitime que le contribuable soit pleinement informé de l'usage qui est fait de ses deniers ;

3° Il est enfin regrettable que le faible laps de temps compris entre la promulgation de la loi de finances pour 1976 et la publication du présent rapport n'ait pas permis de tenir compte des dispositions essentielles de l'article 90, à savoir la définition des objectifs et l'évaluation des résultats.

(1) Signalons, pour l'exemple, que 535 000 F seulement sont versés au titre du « Franc breton ».

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1974, présentés sous une forme analogue à celle se rapportant aux « dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges » figurant à l'article 32 de la loi de finances initiale, sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

	RESSOURCES	CHARGES
A. — OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale.</i>		
<i>Ressources :</i>		
Budget général.....	272 984 167 468,81	
Comptes d'affectation spéciale.....	5 378 375 123,09	
Total	278 362 542 591,40	
<i>Charges.</i>		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général.....	185 325 846 912,93	
Comptes d'affectation spéciale.....	840 819 282,44	
Total	>	186 166 666 195,37
<i>Dépenses en capital civiles :</i>		
Budget général.....	27 808 083 873,04	
Comptes d'affectation spéciale.....	4 409 765 385,37	
Total	>	32 217 849 258,41
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général.....	41 004 290 820,80	
Comptes d'affectation spéciale.....	59 487 327,16	
Total	>	41 063 778 147,96
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale).	278 362 542 591,40	259 448 293 602,74

	RESSOURCES	CHARGES
<i>Budgets annexes.</i>		
Imprimerie nationale.....	418 339 439,11	418 339 439,11
Légion d'honneur.....	33 218 939,48	33 218 939,48
Ordre de la Libération.....	933 279,00	933 279,00
Monnaies et Médailles.....	271 192 445,79	271 192 445,79
Postes et Télécommunications.....	32 613 999 434,46	32 613 999 434,46
Prestations sociales agricoles.....	14 152 286 677,77	14 152 286 677,77
Essences	1 029 592 628,29	1 029 592 628,29
Poudres	284 185 550,04	284 185 550,04
Totaux (budgets annexes).....	48 803 748 393,94	48 803 748 393,94
Totaux (A).....	327 166 290 985,34	308 252 041 996,68
Excédent des ressources définitives de l'Etat.....	18 914 248 988,66	»
B. — OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE		
<i>Comptes spéciaux du Trésor.</i>		
Comptes d'affectation spéciale.....	47 510 564,51	123 715 252,44
Comptes de prêts :	Ressources.	Charges.
H. L. M.	723 545 596,22	2 454 580,00
F. D. E. S.	1 635 623 157,54	2 548 256 226,54
Titre VIII.....	»	»
Autres prêts.....	794 951 044,54	846 754 027,39
Totaux (comptes de prêts).....	3 154 119 798,30	3 397 464 833,93
Comptes d'avances.....	14 373 165 370,62	27 192 072 999,30
Autres ressources.....	4 320,46	»
Comptes de commerce (résultat net).....	»	— 51 244 047,85
Comptes d'opérations monétaires, hors F. M. I. (résultat net)....	»	— 333 425 097,56
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	»	374 228 840,81
Comptes en liquidation (résultat net).....	»	6 060 264,41
Totaux (B).....	17 574 800 053,89	30 708 673 045,48
Excédent des charges temporaires de l'Etat (B).....	»	13 134 072 991,59
Excédent net des ressources.....	5 780 175 997,07	»

— conformément au développement des dépenses budgétaires, aux comptes des recettes et dépenses des budgets annexes et aux opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor.

A. — Budget général.

TITRE PREMIER

RECETTES

Art. 2.

Les résultats définitifs du budget général de 1974 sont, pour les recettes, arrêtés aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION des recettes.	TOTAL des droits constatés.	RECouvreMENTS sur prises en charge.	RESTES à recouvrer au 31 décembre.	RECouvreMENTS sans prises en charge.	TOTAL des recouvrements.
Ressources ordi- naires et extra- ordinaires	210 909 223 723,88	189 433 477 214,34	21 475 746 509,54	83 550 690 253,97	272 984 167 468,31

— conformément à la répartition, par groupe, qui en est donnée au tableau A annexé à la présente loi, et dont le détail, par ligne, est porté au compte général de l'administration des finances pour 1974 (développement des recettes budgétaires).

TITRE II

DÉPENSES

Art. 33.

Les résultats définitifs du budget général de 1974 sont, pour les dépenses ordinaires civiles, arrêtés aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES TITRES	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	CREDITS définitifs égaux au montant des dépenses nettes.
I. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	3 770 972 658,89	787 236 287,20	23 076 576 526,69
II. — Pouvoirs publics.....	110 000,00	110 000,05	611 160 758,95
III. — Moyens des services.....	174 753 308,89	1 521 029 822,70	90 772 105 304,19
IV. — Interventions publiques.....	898 771 636,60	911 707 060,50	70 864 004 330,10
Totaux	4 844 607 604,38	3 220 173 170,45	185 325 846 913,93

— conformément à la répartition, par ministère, qui en est donnée au tableau B annexé à la présente loi, et dont le détail, par chapitre, est porté dans les développements des dépenses budgétaires inclus, après certification des ministres, au compte général de l'administration des finances.

Art. 4.

Les résultats définitifs du budget général de 1974 sont, pour les dépenses civiles en capital, arrêtés aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES TITRES	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	CREDITS définitifs égaux au montant des dépenses nettes.
V. — Investissements exécutés par l'Etat	0,32	39,18	8 075 861 171,14
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	0,19	32,66	19 702 580 402,53
VII. — Réparation des dommages de guerre	»	2,63	29 642 299,37
Totaux	0,51	74,47	27 808 000 873,04

— conformément à la répartition, par ministère, qui en est donnée au tableau C annexé à la présente loi, et dont le détail, par chapitre, est porté dans les développements des dépenses budgétaires inclus, après certification des ministres, au compte général de l'administration des finances.

Art. 5.

Les résultats définitifs du budget général de 1974 sont, pour les dépenses ordinaires militaires, arrêtés aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES TITRES	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	CREDITS définitifs égaux au montant des dépenses nettes.
III. — Moyens des armes et services	17 574 876,54	7 556 979,34	24 025 270 959,20
Totaux	17 574 876,54	7 556 979,34	24 025 270 959,20

— conformément à la répartition, par section, qui en est donnée au tableau D annexé à la présente loi, et dont le détail, par chapitre, est porté dans le développement des dépenses budgétaires inclus, après certification du Ministre de la Défense, au compte général de l'administration des finances.

Art. 6.

Les résultats définitifs du budget général de 1974 sont, pour les dépenses militaires en capital, arrêtés aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES TITRES	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	CREDITS définitifs égaux aux montants des dépenses nettes.
V. — Equipement.....	0,13	458,53	16 979 019 861,60
Totaux	0,13	458,53	16 979 019 861,60

— conformément à la répartition, par section, qui en est donnée au tableau E annexé à la présente loi, et dont le détail, par chapitre, est porté dans le développement des dépenses budgétaires inclus, après certification du Ministre de la Défense, au compte général de l'administration des finances.

TITRE III

RÉSULTAT DU BUDGET GÉNÉRAL

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1974 est définitivement fixé ainsi qu'il suit, conformément au tableau F annexé à la présente loi :

Recettes	272 984 167 468,31 F
Dépenses	254 138 221 607,77
	<hr/>
Excédent des recettes sur les dépenses	18 845 945 860,54 F

Cet excédent de recettes sera porté en atténuation des découverts du Trésor.

B. Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général.

Art. 8.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services civils), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION des budgets annexes	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	RESULTATS généraux des recettes et des dépenses.
Imprimerie nationale.....	— 627 311,73	10 822 443,16	418 339 430,11
Légion d'honneur.....	4 453 846,29	3 203 477,81	33 218 939,48
Ordre de la Libération.....	81 489,02	81 489,02	933 279,00
Monnaies et médailles.....	47 462 489,24	8 803 749,45	271 192 445,79
Postes et télécommunications.....	994 050 609,12	52 803 402,66	32 013 999 434,46
Prestations sociales agricoles.....	432 216 001,13	152 958 107,36	14 152 286 677,77
Totaux	1 477 637 123,07	228 762 669,46	47 489 970 215,61

— conformément au développement, qui en est donné au tableau G, annexé à la présente loi, et dont le détail, par ligne et par chapitre, est porté dans les comptes des recettes et dépenses des budgets annexes (services civils) joints, après certification des ordonnateurs correspondants, au compte général de l'administration des finances.

Art. 9.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services militaires), rattachés pour ordre au budget des Armées sont arrêtés, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION des budgets annexes.	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	RESULTATS généraux des recettes et des dépenses.
Service des essences.....	»	25 578 621,71	1 029 592 628,29
Service des poudres.....	6 508 762,42	163 532 750,38	284 185 550,04
Totaux	6 508 762,42	189 111 372,09	1 313 778 178,33

— conformément au développement, qui en est donné au tableau H, annexé à la présente loi, et dont le détail, par ligne et par chapitre, est porté dans les comptes des recettes et dépenses des budgets annexes (services militaires), joints, après certification du Ministre de la Défense, au compte général de l'administration des finances.

C. — Comptes spéciaux du Trésor.

Art. 10.

I. — Les résultats définitifs du budget de 1974 sont, pour les opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1975, arrêtés aux sommes ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES CATEGORIES de comptes spéciaux.	OPERATIONS DE L'ANNEE 1974	
	Dépenses nettes.	Recouvrements effectués.
Comptes d'affectation spéciale.....	5 310 071 994,97	5 378 375 123,09

II. — Les crédits de dépenses accordés, pour 1974, au titre des opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1975, sont modifiés comme suit (en francs) :

DESIGNATION DES CATEGORIES de comptes spéciaux.	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.
Comptes d'affectation spéciale.....	11 871 980,10	39 980 922,46

III. — La répartition, par ministère, des sommes fixées aux paragraphes I et II ci-dessus est donnée au tableau I annexé à la présente loi. Le détail, par compte spécial, est porté dans le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor inclus, après certification des ministres gestionnaires, au compte général de l'administration des finances.

Art. 11.

I. — Les résultats définitifs du budget de 1974 sont, pour les opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1975, arrêtés aux sommes ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES CATEGORIES de comptes spéciaux.	OPERATIONS DE L'ANNEE 1974	
	Dépenses nettes.	Recouvrements effectués.
Comptes d'affectation spéciale.....	123 715 252,44	47 510 564,51
Comptes de commerce.....	16 657 118 921,24	16 708 362 969,09
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	533 161 352,18	158 932 511,37
Comptes d'opérations monétaires.....	4 842 936 316,00	4 994 332 278,62
Comptes d'avances.....	27 192 072 999,30	14 373 165 370,62
Comptes de prêts.....	3 397 464 833,93	3 154 119 798,30
Comptes en liquidation.....	34 459 933,80	28 398 669,39
Totaux	52 780 928 608,89	39 464 822 161,90

II. — Les crédits de dépenses et les autorisations de découverts, accordés pour 1974, au titre des opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1975, sont modifiés comme il suit :

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	AUTORISATIONS de découverts complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des découverts au 31 décembre 1974 sur les découverts autorisés.
Comptes d'affectation spéciale.....	»	14 000,56	»
Comptes de commerce	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires.....	»	»	(1) 6 220 654 446,16
Comptes d'avances	984 986 339,30	69 363 340,00	»
Comptes de prêts.....	»	2 000 001,07	»
Totaux	984 986 339,30	71 377 341,63	6 220 654 446,16

(1) Concernant uniquement le compte « Opérations avec le Fonds monétaire international ».

III. — La répartition, par ministère, des sommes fixées, par catégorie de comptes, aux paragraphes I et II ci-dessus est donnée au tableau I annexé à la présente loi. Le détail, par compte spécial, est porté dans le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor inclus, après certification des ministres gestionnaires, au compte général de l'administration des finances.

Art. 12.

I. — Les soldes, à la date du 31 décembre 1974, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1975, sont arrêtés aux sommes ci-après (en francs) :

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	SOLDES AU 31 DECEMBRE 1974	
	Débiteurs.	Créditeurs.
Comptes d'affectation spéciale.....	3 296 566,60	1 314 391 724,61
Comptes de commerce	736 331 114,83	1 699 307 383,47
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	1 386 527 637,23	31 374 062,43
Comptes d'opérations monétaires.....	6 220 654 446,16	2 415 627 574,43
Comptes d'avances	18 701 900 713,94	»
Comptes de prêts.....	78 298 540 039,05	»
Comptes en liquidation.....	»	7 692 614,76
Totaux	105 347 250 517,81	5 468 393 359,70

II. — Abstraction faite de dépenses pour un montant de 912 834 666,65 F, en exécution de l'article 20 de la loi portant règlement définitif du budget de 1972, et pour 7 032 907,86 F, en exécution de l'article 15 de la présente loi, les soldes arrêtés à l'alinéa ci-dessus reçoivent les affectations suivantes (en francs) :

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	S O L D E S reportés à la gestion 1975.		S O L D E S à ajouter aux résultats du budget général et à transporter par la présente loi aux découverts du Trésor.	
	Débiteurs.	Créditeurs.	En augmentation.	En atténuation.
Comptes d'affectation spéciale.....	3 296 566,60	1 314 391 724,61	»	»
Comptes de commerce.....	736 331 114,83	1 699 307 383,47	»	»
Comptes de règlement avec les gou- vernements étrangers.....	1 386 527 637,23	31 374 062,43	»	»
Comptes d'opérations monétaires....	6 220 654 446,16	2 259 889 195,86	»	155 738 378,57
Comptes d'avances.....	18 701 900 713,94	»	»	»
Comptes de prêts.....	77 378 672 464,54	»	»	»
Comptes en liquidation.....	»	7 692 614,76	»	»
Totaux	104 427 382 943,30	5 312 654 981,13	»	155 738 378,57
Net à transporter en atténuation des découverts du Trésor			»	155 738 378,57

III. — La répartition, par ministère, des sommes fixées, par catégorie de comptes, aux paragraphes I et II ci-dessus, est donnée au tableau I annexé à la présente loi. Le détail, par compte spécial, est porté dans le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor inclus, après certification des ministres gestionnaires, au compte général de l'administration des finances.

Art. 13.

Le solde créditeur d'un montant de 4 320,46 F enregistré, à la date du 31 décembre 1974, au compte spécial n° 908-90 intitulé « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction », est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

D. — Résultats des opérations d'emprunts.

Art. 14.

Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1974, est arrêté, d'après les résultats du compte général de l'administration des finances — balance générale des comptes — à la somme de 2 219 956 490,30 F, conformément à la répartition suivante (en francs) :

OPERATIONS	DEPENSES	RECETTES
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor.....	22 306 910,69	»
Charges résultant du paiement des rentes viagères..	2 922 119,55	»
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	1 692 545 836,92	66 603 376,74
Différences de change.....	45 773 309,01	»
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations.....	528 622 623,04	»
Pertes et profits divers.....	»	5 610 932,17
Totaux	2 292 170 799,21	72 214 308,91
Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor.....	2 219 956 490,30	

E. — Dispositions particulières.

Art. 15.

Est définitivement apuré le solde de 7 032 907,86 F retracé au compte spécial du Trésor n° 903-15 : « Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts » et correspondant au reliquat, devenu irrécouvrable, d'une avance consentie à l'ex-département de la Seine.

Le solde considéré est transporté en augmentation du compte permanent des découverts du Trésor.

Art. 16.

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 1 140 517,40 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait de deniers de l'Etat jugée par la Cour des comptes et dont les principales caractéristiques sont reprises au tableau J annexé à la présente loi.

F. — Affectation des résultats définitifs de 1974.

Art. 17.

I. — Conformément aux dispositions des articles 7, 12 et 13, les sommes énumérées ci-après, sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

Excédent des recettes sur les dépenses du budget général de 1974.....	18 845 945 860,54
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés au cours de l'année 1974.....	155 738 378,57
Apurement d'une opération propre à 1974 et constatée au compte n° 908-90 « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction ».....	4 320,46
Total	19 001 688 559,57

II. — Conformément aux dispositions des articles 14 et 15, les sommes énumérées ci-après sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1974.....	2 219 956 490,30
Apurement d'une créance ancienne relative au reliquat d'une avance consentie par le Trésor.....	7 032 907,86
Total	2 226 989 398,16
Net à transporter en atténuation des découverts du Trésor.	16 774 699 161,41

ÉTATS ANNEXÉS

TABLEAU A

Conforme au document n° 2063 de l'Assemblée Nationale.

TABLEAU B

Conforme au document n° 2063 de l'Assemblée Nationale
sous réserve des modifications suivantes :

AFFAIRES CULTURELLES

Titre III. — *Moyens des services* :

Au lieu de : « 3 801 080,53 F », lire : « 3 542 071,11 F ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 20 454 591,54 F », lire : « 20 195 582,12 F ».

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : EQUIPEMENT ET LOGEMENT

Titre III. — *Moyens des services* :

Au lieu de : « 15 583 976,85 F », lire : « 11 571 867,69 F ».

Titre IV. — *Interventions publiques* :

Au lieu de : « 39 965 F », lire : « néant ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 15 623 941,85 F », lire : « 11 571 867,79 F ».

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : TOURISME

Titre III. — *Moyens des services* :

Au lieu de : « 202 723,51 F », lire : « 62 570 F ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 202 723,51 F », lire : « 62 570 F ».

ECONOMIE ET FINANCES : CHARGES COMMUNES

Titre II. — *Pouvoirs publics* :

Au lieu de : « 131 654,38 F », lire : « 110 000 F ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 4 354 673 406,93 F », lire : « 4 354 651 752,65 F ».

ECONOMIE ET FINANCES : SERVICES FINANCIERS

Titre III. — *Moyens des services* :

Au lieu de : « 5 324 209,65 F », lire : « 4 087 290,61 F ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 5 324 209,65 F », lire : « 4 087 290,61 F ».

EDUCATION NATIONALE

Titre III. — *Moyens des services* :

Au lieu de : « 80 672 569,19 F », lire : « 78 164 211,46 F ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 80 672 569,50 F », lire : « 78 164 211,77 F ».

INTÉRIEUR

Titre III. — *Moyens des services* :

Au lieu de : « 3 131 064,52 F », lire : « 2 343 283,03 F ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 3 862 551,95 F », lire : « 3 674 770,48 F ».

JUSTICE

Titre III. — *Moyens des services* :

Au lieu de : « 573 889,51 F », lire : « 73 553,46 F ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 573 889,51 F », lire : « 73 553,46 F ».

PREMIER MINISTRE : JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS

Titre III. — *Moyens des services* :

Au lieu de : « 7 581 484,21 F », lire : « 7 578 175,96 F ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 7 581 484,21 F », lire : « 7 578 175,96 F ».

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Titre III. — *Moyens des services* :

Au lieu de : « 38 030,41 F », lire : « 3 539,22 F ».

TRANSPORTS : SECTION COMMUNE

Titre III. — *Moyens des services :*

Au lieu de : « 192 043,93 F », lire : « néant ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 192 043,93 F », lire : « néant ».

TRANSPORTS : AVIATION CIVILE

Titre III. — *Moyens des services :*

Au lieu de : « 43 291,50 F », lire : « néant ».

Total pour le ministère :

Au lieu de : « 43 291,50 F », lire : « néant ».

TABLEAUX C à E

Conformes au document n° 2063 de l'Assemblée Nationale.

TABLEAU F

Résultat définitif du budget général de 1974.

(En francs.)

GRANDES CATEGORIES DE RECETTES	MONTANT définitif des recettes du budget général de l'année 1974.
Recettes.	
A. — Impôts et monopoles.....	267 631 671 704,24
B. — Recettes non fiscales.....	19 789 701 137,09
C. — Fonds de concours et recettes assimilées.....	5 982 509 637,62
D. — Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales.....	— 17 439 904 879,84
E. — Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des communautés économiques européennes.....	— 2 979 810 130,80
Total général des recettes.....	272 984 167 468,31

GRANDES CATEGORIES DE RECETTES	MONTANT définitif des recettes du budget général de l'année 1974.
Dépenses.	
<i>Dépenses ordinaires civiles.</i>	
Titre I ^{er} . — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	23 078 576 520,69
Titre II. — Pouvoirs publics.....	611 160 758,95
Titre III. — Moyens des services.....	90 772 105 304,19
Titre IV. — Interventions publiques.....	70 864 004 330,10
	<u>185 825 846 913,93</u>
<i>Dépenses civiles en capital.</i>	
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat.....	8 075 861 171,14
Titre VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat.	19 702 580 402,53
Titre VII. — Réparation des dommages de guerre.....	29 642 299,37
	<u>27 808 083 873,04</u>
<i>Dépenses ordinaires militaires.</i>	
Titre III. — Moyens des armes et services.....	24 025 270 959,20
	<u>24 025 270 959,20</u>
<i>Dépenses militaires en capital.</i>	
Titre V. — Equipement	16 979 019 861,60
	<u>16 979 019 861,60</u>
Total général des dépenses.....	254 138 221 607,77
Report du total général des recettes.....	272 984 167 468,31
Excédent des recettes sur les dépenses du budget général de 1974.	<u>18 845 945 860,54</u>

TABLEAUX G à J

Conformes au document n° 2063 de l'Assemblée Nationale.