

N° 374

# S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1979

## R A P P O R T

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale portant règlement définitif du budget de 1977.*

Par M. Maurice BLIN

Sénateur.

*Rapporteur général*

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale (6 législ.) 782, 1068 et in-8° 168**

**Sénat : 359 (1978-1979)**

---

**Lois de règlement. - Budgets annexes - Comptes spéciaux du Trésor - Côte d'Ivoire - Djibouti - Impôts - Prêts spéciaux à la construction - Tunisie.**

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	.....
<b>PREMIERE PARTIE -- La conjoncture économique en 1977</b>	
<b>DEUXIÈME PARTIE – L'évolution des grandes masses budgétaires .....</b>	
<b>I – Des dépenses en progression exceptionnellement modérée .....</b>	
1° La diminution des investissements réalisés par l'Etat .....	.....
2° La stagnation des subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	.....
3° La croissance des dépenses d'intervention .....	.....
4° La forte progression des dépenses de fonctionnement.....	.....
5° L'évolution inquiétante de la dette publique .....	.....
<b>II – Des recettes conformes aux prévisions .....</b>	
1° La stabilité de la pression fiscale.....	.....
2° L'importance grandissante de la fiscalité directe .....	.....
3° L'incidence de la baisse du taux normal et de la conjoncture sur le produit de la T.V.A. ....	.....
4° La faible progression des remboursements et dégrèvements d'impôts .....	.....
5° L'ajustement du prélèvement au profit du régime général de sécurité sociale .....	.....
<b>III – Un déficit encore contrôlé .....</b>	
1° L'évolution du déficit budgétaire .....	.....
2° La charge de trésorerie et son financement .....	.....
<b>TROISIÈME PARTIE - La gestion des crédits .....</b>	
<b>I – Les modifications introduites par les lois de finances rectificatives.....</b>	
1° Les majorations de crédits .....	.....
2° Les corrections relatives aux prévisions de recettes et à l'équilibre budgétaire .....	.....
<b>II – Les modifications d'origine réglementaire.....</b>	
1° Les opérations ratifiées par les lois de finances rectificatives.....	.....
2° Les majorations de crédits liées à des plus-values sur recettes particulières .....	.....
3° Les ouvertures de crédits sur fonds de concours.....	.....

- 4° Les virements, transferts et opérations de répartition .....
  - 5° Les reports de crédits .....
  - 6° La gestion des autorisations de programme.....
- III – Les modifications proposées par le projet de loi de règlement.....**
- 1° Les dépassements de crédits dans le budget général .....
  - 2° Les dépassements de crédits dans les budgets annexes.....
  - 3° Les dépassements de crédits dans les comptes spéciaux du Trésor.....
- IV – Les observations de la Cour des comptes .....**
- 1° Caractère souvent artificiel des annulations de crédit.....
  - 2° Utilisation de la procédure des fonds de concours dans le cas du F.S.I.R..
  - 3 Virements de crédits non conformes à la réglementation .....
  - 4° Transferts de crédits irréguliers.....
  - 5 Utilisation abusive du crédit global pour dépenses accidentelles.....
  - 6 Ouverture d'un crédit concomitante d'un report de crédit .....
  - 7° Dotation du fonds d'action conjoncturelle .....
  - 8 Retards dans le versement des fonds de concours.....
  - 9° Dépassements de crédits occultes .....
  - 10 Imputations irrégulières .....

#### **QUATRIÈME PARTIE - Examen en Commission des Finances.**

- I – Audition du Premier Président de la Cour des comptes .....**
- II – Examen des dispositions du projet de loi.**

#### **ANNEXES**

## INTRODUCTION

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

L'examen du projet de loi de règlement a une double utilité.

**D'une part, il permet au Parlement d'apprécier la valeur des prévisions qui lui ont été soumises lors de la discussion de la loi de finances initiale.**

**D'autre part, il ménage, avec le recul du temps, une vue assez large de l'évolution de nos finances publiques.** L'exercice 1977, à cet égard, s'inscrit dans le droit fil du précédent. Comme celui-ci, il porte la marque du plan de lutte contre l'inflation adopté en septembre 1976. Il n'est donc pas surprenant que le déficit budgétaire ait été en 1977 du même ordre que l'année précédente (19,5 milliards de francs contre 17,7 milliards de francs en 1976).

**Ainsi, pendant deux années – 1976 et 1977 – la croissance des dépenses publiques et le niveau du déficit budgétaire auront pu être à peu près maîtrisés.** Mais cette période d'accalmie qui survient après une année 1975 caractérisée par l'apparition d'un fort déficit (37,8 milliards de F) n'aura été vraisemblablement que de courte durée. Les résultats des exercices 1978 et 1979 seront vraisemblablement beaucoup moins satisfaisants.

## PREMIÈRE PARTIE

### LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE EN 1977

Avec le recul dont on dispose aujourd'hui, il apparaît comme de plus en plus probable que 1977 est moins la quatrième année d'une crise générale de l'économie des pays occidentaux, grave mais temporaire que, plus fondamentalement, l'année au cours de laquelle s'est durablement installée *une croissance d'un genre nouveau, cette croissance « molle » ou « désenervée » dont parlent certains.*

Il est clair, en particulier, que partout dans le monde, sauf peut-être dans une certaine mesure aux États-Unis, les résultats enregistrés en 1977 ont été particulièrement médiocres.

Le fait le plus marquant a sans doute été **la contraction générale de l'activité économique** qui, dans les pays de l'O.C.D.E. a fait tomber le rythme de la croissance de 5,2 % en 1976 à 3,5 % en 1977. Le mouvement de reprise amorcé à la fin de 1975 et poursuivi en 1976 n'aura donc été que de courte durée, sauf aux États-Unis. Dans le même temps, le chômage s'est aggravé en Europe. Seule constatation relativement réconfortante, les taux d'inflation nationaux se sont situés légèrement en retrait par rapport à ceux de l'année précédente.

L'origine de ce marasme est encore aujourd'hui difficilement discernable. Sans doute déplore-t-on presque dans tous les pays une stagnation ou un recul des investissements, un fléchissement de la consommation intérieure, un ralentissement de la croissance du volume des échanges internationaux (+ 4 % en 1977 contre + 11 % en 1976 dans les pays de l'O.C.D.E.). Mais les économistes qui signalent ces phénomènes ne peuvent que constater leur enchaînement et l'engourdissement progressif des économies occidentales qu'ils provoquent.

\*

\*\*

**En France**, comme dans la plupart des pays occidentaux, les pouvoirs publics ont choisi de **lutter en priorité contre l'inflation**, renvoyant à plus tard la mise en œuvre d'une politique de relance. Maintien et même accentuation du plan anti-inflation adopté en septembre 1976, mise en œuvre de mesures sociales d'accompagnement, soutien apporté à quelques secteurs économiques particulièrement éprouvés, telles sont, les grandes lignes de la politique économique suivie en 1977 dans notre pays.

1° En premier lieu, le plan gouvernemental de lutte contre l'inflation a été renforcé en janvier 1977 par un train de mesures destinées à contenir la

hausse des prix. Le taux normal de T.V.A. a été ramené de 20 % à 17,6 % ; la hausse annuelle des tarifs publics a été limitée à 6,5 % ; l'encadrement des prix industriels a été maintenu par le biais de la procédure des engagements de modération qui a succédé au blocage institué en 1976.

2° Dans le domaine social, plusieurs mesures ont été prises en avril puis en août. Les premières, qui ont été regroupées dans un « plan d'action gouvernemental », ont consisté en une majoration des allocations familiales et du minimum vieillesse et dans la publication d'un « pacte national pour l'emploi » visant à réduire le chômage des jeunes. Ce plan a été complété en août par le relèvement de l'allocation de prérentée scolaire.

3° Quant aux mesures de soutien, elles ont été limitées au secteur particulièrement éprouvé du bâtiment et des travaux publics : 1,25 milliard de francs de crédits supplémentaires ont été dégagés à cet effet en avril et 0,5 milliard de francs en août. Dans le même but, la moitié des autorisations de programme du Fonds d'action conjoncturelle (F.A.C.) était débloquée dès le mois d'avril. 900 millions de francs d'autorisations de programme devaient suivre quelques mois plus tard tandis que 500 millions de francs de crédits supplémentaires étaient mis à la disposition des collectivités locales.

Enfin, un emprunt d'État de 8 milliards de francs était lancé, garanti par référence à l'unité de compte européenne : il a servi à financer en partie le déficit du Trésor.

\*  
\*\*

Le tableau ci-dessous qui rassemble les principaux indicateurs de l'économie française depuis 1973, permet de porter un premier jugement sur les résultats de cette politique.

**Tableau n° 1**  
**Variation des principaux indices de l'économie française**

	1973.	1974.	1975.	1976.	1977.
-- Variation de la production industrielle .....	+7,1%	+ 2,5%	- 7,3%	+8,8%	+1,6%
-- Variation des prix à la consommation .....	+7,3%	+ 13,7%	+ 11,8%	+9,6%	+9,4%
-- Taux de chômage par rapport à la population active .....	2,6%	2,8%	4,-%	4,4%	5,-%
-- Taux de couverture du commerce extérieur .....	104,3 %	93%	103,1 %	92,8%	96,6%

SOURCE : SENAT, Commission des Finances - Notes de conjoncture.

Plusieurs inflexions ont donc été apportées aux tendances des années précédentes :

1° La production industrielle et, plus généralement, la croissance ont subi un ralentissement sensible. Le P.I.B. marchand n'a crû que de 2,9 % en 1977 contre 4,7 % en 1976. Le tassement de la production industrielle a été plus sensible encore. **L'année 1977 est en quelque sorte la première année de cette croissance ralentie dont le niveau oscille autour de 3 à 4 % l'an, qui sera celle de 1978 et qui persistera probablement au-delà.**

2° La hausse des prix à la consommation a été relativement modérée, surtout au second semestre. Cependant, on doit rappeler que ce résultat est dû pour partie à la **baisse du taux normal de T.V.A.** dont l'incidence sur l'indice des prix a été estimée à un demi point. En outre, le taux annuel d'inflation reste de peu inférieur à 10 %. Sur ce plan également, il semble qu'un pallier ait été atteint, dont les résultats des années ultérieures ne devraient guère s'écarter. A noter que dans le même temps, la progression du taux de salaire horaire a été ramenée de 15,1 % en 1976 à 12,1 % en 1977.

3° **Le retour à l'équilibre de notre commerce extérieur, qui sera réalisé complètement en 1978, a été amorcé en 1977.** Le déficit extérieur s'est élevé cette année-là à 15,7 milliards de francs contre 29,1 milliards de francs en 1976. Cette amélioration a été due notamment à une hausse progressive de nos exportations (+ 17,1 %) supérieure à celle de nos importations (+ 12,8 %).

4° Enfin – et c'est sans doute la partie la plus préoccupante de ce rapide tableau – la situation de l'emploi a continué à se dégrader. Après une certaine stabilisation en 1976, **le chômage s'est en effet aggravé en 1977**, parvenant au niveau de 1 132 000 personnes contre 990 000 l'année précédente et 576 000 en 1973. Cette détérioration est d'autant plus inquiétante qu'elle est intervenue en dépit des mesures liées au Pacte National pour l'Emploi (loi du 5 juillet 1977).

\*\*

Dans ce contexte difficile, *la politique budgétaire* du gouvernement a été surtout influencée par le plan de lutte contre l'inflation de septembre 1976 et a revêtu de ce fait un caractère nettement restrictif.

C'est ainsi que *les investissements réalisés par l'État ont diminué de plus de 29 % en 1977.* De même, les subventions d'exploitation versées par l'État ne se sont accrues que de 8,2 % contre 28,1 % en 1976.

Cependant, cette relative modération n'a pas empêché la progression des dépenses publiques ni la persistance du déficit budgétaire qui avait fait son apparition en 1975.

## DEUXIÈME PARTIE

### L'ÉVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES

L'ensemble des dépenses inscrites au budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor) s'est élevé en 1977 à **552,7 milliards de francs**, soit une progression de 13,2 % par rapport à l'exercice 1976 (1).

Les recettes, d'un montant de 533,2 milliards de francs (1), ont également dépassé de 13,2 % celles de l'année antérieure.

L'exercice se solde donc par un **déficit de 19,5 milliards de francs**, supérieur de 2,3 milliards de francs à celui de 1976. Les prévisions en équilibre inscrites dans la loi de finances initiale ne se sont donc pas vérifiées.

\*  
\*\*

L'essentiel du déficit constaté résulte (Cf Tableau N 2) des *opérations à caractère définitif* qui se sont élevées à 501,76 milliards de francs (+ 12,4 %) et dont le solde négatif atteint 20,5 milliards de francs. Quant aux dépenses du budget général, elles ont été supérieures de 40,2 milliards de francs au montant inscrit dans la loi de finances initiale alors que les recettes correspondantes ne l'ont été que de 18,6 milliards de francs.

---

(1) Les comptes de commerces, de règlement et d'opérations monétaires ne sont pris en compte, dans ce montant, que pour leurs soldes. Cette présentation diffère de celle adoptée par la Cour des Comptes qui, dans son rapport, retient les trois comptes précités pour leur montant en valeur absolue : mais elle permet la comparaison avec les prévisions de la loi de finances, dans laquelle ces comptes ne figurent que pour leur solde. Elle est d'ailleurs reprise par le projet de loi de règlement (Cf. Tableau de synthèse en annexe).

**Tableau n° 2**  
**Budget de l'Etat : prévisions et réalisations**

(en millions de francs)

Nature des opérations	Prévisions initiales (1)		Opérations effectives	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
<b>I. - Opérations à caractère définitif.</b>				
A - Budget général .....	(2) 363 965	(3) 364 368	(2) 404 175	383 020
B - Comptes d'affectation spéciale.....	9 541	9 663	10 811	11 453
C - Budgets annexes .....	84 984	84 984	86 774	86 774
Totaux des opérations à caractère définitif .....	458 490	459 015	501 760	481 247
Solde des opérations à caractère définitif .....	»	+ 525	20 513	»
<b>II. - Opérations à caractère temporaire.</b>				
A. - Prêts et avances :				
1° Comptes d'affectation spéciale (prêts) .....	181	64	190	63
2° Comptes d'avances .....	42 860	42 771	45 063	45 376
3° Comptes de prêts .....	5 001	3 744	5 464	6 517
Sous-totaux A .....	48 042	46 579	50 717	51 956
B. - Autres comptes spéciaux (4) :				
1° Comptes de commerce .....	152	»	- 81	»
2° Comptes de règlement.....	331	»	123	»
3° Comptes d'opérations monétaires (5) .....	- 1 426	»	141	»
Sous-totaux B .....	- 943	»	183	»
Totaux des opérations à caractère temporaire.....	47 099	46 579	50 900	51 956
Solde des opérations à caractère temporaire.....	- 520	»	»	+ 1 056
Totaux généraux I + II .....	505 589	505 594	552 660	533 203
<b>Résultat d'exécution des lois de finances .....</b>	»	+ 5	- 19 457	»

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

(2) Compte tenu des remboursements et dégrèvements d'impôts (29 000 millions en prévision et 31 052 millions en exécution)

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

(4) Charge nette ou excédent net.

(5) Opérations avec le Fonds monétaire international exclues.

Cependant, *par rapport à 1976* (Cf Tableau N° 3) et pour le seul budget général, on constate une progression des dépenses un peu moins rapide que celles des recettes : + 11,1 % contre + 11,8 %.

**Tableau n° 3**  
**Exécution du budget de l'Etat en 1976 et 1977**

(milliards de francs)

	Dépenses effectives			Recettes effectives		
	1976.	1977.	Varia- tion	1976.	1977.	Varia- tion
A- Opérations à caractère définitif -						
- Budget général .....	363,9	404,2	+11,1%	342,5	383,~	+11,8%
- Comptes d'affectation spéciale .....	10,6	10,8	+ 1,5%	10,1	11,4	+13,7%
- Budgets annexes .....	72,1	86,8	+20,3%	72,1	86,8	+20,3%
	446,6	501,8	+12,4%	424,7	481,2	+13,3%
B) Opérations à caractère temporaire -						
- Prêts et avances .....	44,3	50,7	+14,5%	46,4	52,0	+12,-%
- Autres comptes spéciaux ( soldes ) .....	- 2,7	0,2	--	--	--	--
	41,6	50,9	+22,4%	46,4	52,0	+12,1%
-- TOTAL A + B .....	488,2	552,7	+13,2%	471,1	533,2	+13,2%
-- Résultat de l'exercice ..	-17,1	-19,5	+13,3%			

## I) DES DÉPENSES EN PROGRESSION EXCEPTIONNELLEMENT MODÉRÉE

Ce qui frappe dès l'abord, lorsqu'on replace les dépenses de l'exercice 1977 dans l'évolution des dépenses publiques au cours des dernières années, c'est la modération de sa progression.

Le graphe ci-contre permet de comparer les taux d'augmentation respectifs du Produit Intérieur Brut (P.I.B) et des dépenses de l'État (au sens de la comptabilité nationale) depuis 1972. En schématisant, on peut y discerner trois phases successives :

– jusqu'en 1975, la croissance des dépenses de l'État tend à s'accélérer mais reste inférieure ou à peu près égale à celle du P.I.B.

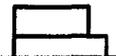
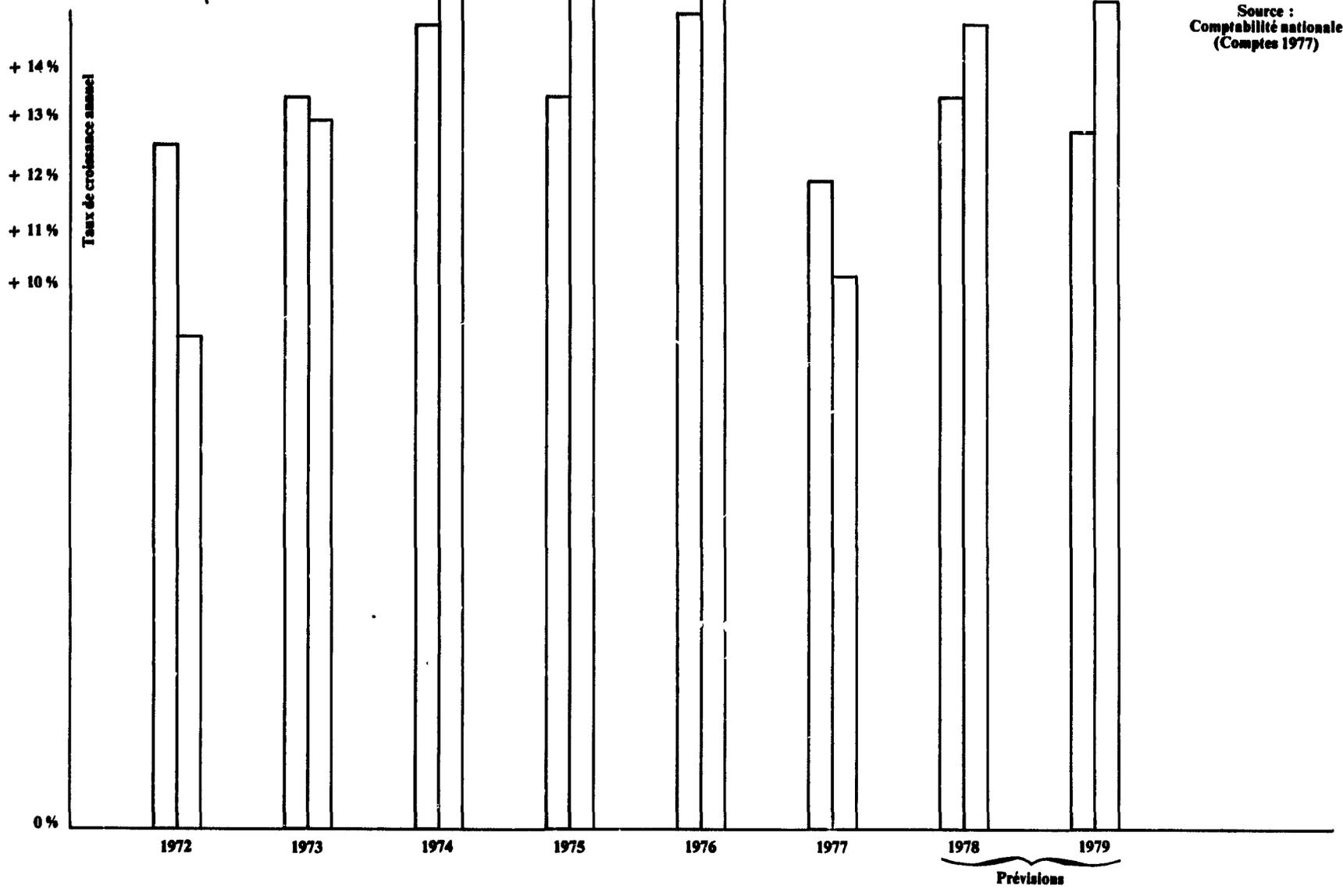
– en 1975, on assiste à une véritable « explosion » des dépenses de l'État (+ 23,4 %) alors que la croissance du P.I.B. en valeur est médiocre (+ 13,5 %).

– à partir de 1976 et compte tenu des prévisions faites pour 1978 et 1979, il semble que l'augmentation des dépenses publiques se stabilise autour de 15 % l'an, à un niveau un peu supérieur au P.I.B. (+ 12 % à + 13 %).

Considérée dans cette évolution, l'année 1977 paraît à cet égard **exceptionnelle** avec une progression des dépenses de l'État à peine supérieure à 10 %, nettement moins forte que la croissance du P.I.B. (+ 12 %), elle-même, il est vrai, ralentie par rapport à l'année précédente. Il semble qu'on ait assisté au cours de cette année à une **forte contraction des dépenses publiques, consécutives au plan de lutte contre l'inflation, mais passagère et non révélatrice d'une tendance à long terme.**

+ 23,4 %  
□

Source :  
Comptabilité nationale  
(Comptes 1977)



Variation annuelle du P.I.B. en valeur

Cette impression ne se dément pas si l'on abandonne les données de la comptabilité nationale pour s'en tenir à l'exécution du seul budget général :

**Tableau n° 4**  
**Exécution du budget général - Variations annuelles**

	Dépenses	Recettes
== 1972 .....	+10,5%	+12,8%
== 1973 .....	+13,3%	+13,7%
== 1974 .....	+15,5%	+21,2%
== 1975 .....	+26,-%	+ 4,5%
== 1976 .....	+13,6%	+20,5%
== 1977 .....	+11,1%	+11,8%
<hr/>		
== 1978 ( loi de finances ) ....	+12,5%	+13,2%
== 1979 - - - - - ....	+15,2%	+14,4%

Autre caractéristique de l'exercice budgétaire 1977, l'écart assez sensible entre les prévisions initiales et les réalisations. La loi de finances pour 1977 était fondée sur des hypothèses économiques excessivement optimistes qui n'ont pas été vérifiées : le produit intérieur brut s'est accru de 3,5 % en volume au lieu de 4,8 %; les prix ont augmenté de 9 % alors que la norme fixée était de 6,5 %.

\*

\*\*

L'analyse des résultats de l'exercice 1977 par grandes catégories de dépenses permet de préciser l'origine des grandes tendances qui viennent d'être esquissées.

Plusieurs faits s'en dégagent.

#### 1° La diminution des investissements réalisés par l'État.

Les crédits de paiement inscrits au Titre V du budget général (services civils) pour 1977 étaient en diminution de 15,8 % par rapport à l'année précédente. *En fait, les dépenses ont été inférieures de plus de 29 % à celles de 1976.*

**Par son ampleur, ce recul des investissements exécutés par l'État est tout à fait exceptionnel.** Cette politique déflationniste a atteint tous les secteurs économiques quoique de façon inégale :

**Tableau N° 5.**  
**Dépenses du budget général**

(en millions de francs)

Désignation	Crédits initiaux			Dépenses effectives		
	1976	1977	Variations de 1976 à 1977 (en %)	1976	1977	Variations de 1976 à 1977 (en %)
<b>I. – Dépenses ordinaires.</b>						
<b>A. – Services civils.</b>						
Titre I. – Dette publique (a).....	8 916	11 428	+28,2	13 475	15 735	+16,8
Dépenses en atténuation de recettes.....	24 300	29 108	+19,8	29 628	31 178	5,2
Titre II. – Pouvoirs publics.....	734	941	+28,2	786	941	+19,7
Titre III. – Moyens des services.....	120 779	129 079	6,8	126 311	146 261	+15,8
Titre IV. – Interventions publiques.....	80 823	93 679	+15,9	98 717	112 876	+14,3
<b>Sous-totaux A.....</b>	<b>235 552</b>	<b>264 205</b>	<b>+12,2</b>	<b>268 917</b>	<b>306 991</b>	<b>+14,2</b>
<b>B. – Services militaires.</b>						
Titre III. Moyens des services.....	29 048	44 443	+ 53	33 792	38 530	+14
<b>Totaux des dépenses ordinaires.....</b>	<b>264 600</b>	<b>308 648</b>	<b>+16,6</b>	<b>302 709</b>	<b>345 521</b>	<b>+14,1</b>
<b>II. – Dépenses en capital.</b>						
<b>A. – Services civils.</b>						
Titre V. – Investissements exécutés par l'Etat.....	9 033	7 604	-15,8	11 484	8 130	-29,2
Titre VI. – Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	22 772	23 774	+ 4,4	28 420	28 418	»
Titre VII. – Réparation des dommages de guerre.....	14	5	- 64,3	20	45	+120
<b>Sous-totaux A.....</b>	<b>31 819</b>	<b>31 383</b>	<b>- 1,4</b>	<b>39 924</b>	<b>36 593</b>	<b>- 8,3</b>
<b>B. – Services militaires.</b>						
Titre V. Investissements exécutés par l'Etat.....	20 952	23 804	+13,6	21 251	21 925	+ 3,2
Titre VI. – Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	»	129	»	»	136	»
<b>Sous-totaux B.....</b>	<b>20 952</b>	<b>23 933</b>	<b>+ 4,2</b>	<b>21 251</b>	<b>22 061</b>	<b>+ 3,8</b>
<b>Totaux des dépenses en capital.....</b>	<b>52 771</b>	<b>55 315</b>	<b>+ 4,8</b>	<b>61 174</b>	<b>58 654</b>	<b>- 4,1</b>
<b>Totaux généraux.....</b>	<b>317 371</b>	<b>363 964</b>	<b>+14,7</b>	<b>363 883</b>	<b>404 175</b>	<b>+11,1</b>

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

- Dans le *secteur industriel et commercial*, les dépenses se sont élevées à 1,8 milliard de francs en diminution de 54 % par rapport à 1976. Ce mouvement s'est traduit par **une baisse importante des dotations en capital faites par l'État au profit des entreprises publiques (-54,3 %)**. Les principales dotations ont été les suivantes :

	millions de F
- E.D.F.....	600
- Aéroport de PARIS.....	80
- AIR FRANCE.....	54
- E.M.C.....	43,5
- Régie RENAULT.....	175
- S.N.I.A.S.....	590
- C.G.M.....	85
- I.D.I.....	50

De même, les crédits de paiement ouverts au budget de l'Industrie pour les « actions de politique industrielle » n'ont été que partiellement utilisés.

- Les investissements de l'Etat *hors Métropole*, notamment les participations au capital d'organismes internationaux ont diminué de 63 % en 1977 après, il est vrai, une exceptionnelle année 1976.

- *Les dépenses d'équipement dans les domaines de l'éducation et de la culture ont régressé de 26,6 %*. Les investissements pour l'enseignement supérieur n'ont représenté que 413 millions de francs contre 604,6 millions l'année précédente (- 31,7 %). Les dépenses pour les investissements immobiliers dans les établissements de second degré ont baissé de 9,4 %. *Seul les dépenses inscrites au budget de l'Agriculture pour les établissements d'enseignement agricole ont connu une augmentation notable (+ 34,1 %)*.

- Dans le domaine des *transports*, la diminution des dépenses est égale à 10,7 %. Mais ce recul est en partie artificiel car une fraction importante des renforcements routiers coordonnés a été transférée du budget général au F.S.I.R. On note également un crédit de 280 millions de francs destiné à indemniser les constructeurs de l'avion « Concorde » pour les pertes consécutives à la réduction du programme de fabrication.

- Les *équipements administratifs divers* (locaux des ministères, établissements pénitentiaires, etc.) se sont accrus de 5 %.

- En ce qui concerne les *dépenses d'ordre militaire*, les investissements de l'Etat ont connu une hausse très modérée : + 3,2 % au lieu de + 13,6 % selon la loi de finances initiale.

## 2° La stagnation des subventions d'investissement accordées par l'Etat

Les crédits inscrits dans la loi de finances pour 1977 au Titre VI du budget général étaient en faible augmentation (+ 4,4 %) ce qui équivalait à **un recul en francs constants**. Dans les faits, le recul a été encore plus important que prévu car les dépenses constatées sont restées inchangées par rapport à l'année précédente (28,4 milliards de francs).

Cette stagnation globale recouvre cependant des évolutions très variables selon les secteurs :

- Agriculture : + 8,5 % (2 milliards de francs).
- Énergie et mines : - 23,1 % (4,4 milliards de francs) en apparence mais + 8,3 % en réalité, compte tenu du transfert de la subvention de fonctionnement du C.E.A. du Titre VI au Titre III.
- Voirie départementale (Intérieur) : + 48,7 % (0,13 milliard de francs).
- Classement de routes nationales en voirie départementale : + 3,4 % (0,38 milliard de francs).
- Transports terrestres : - 25,5 % (0,5 milliard de francs).
- Aides à la flotte de commerce : + 61,9 % (0,24 milliard de francs).
- Primes de développement régional : + 126,8 % (0,5 milliard de francs).
- Logement et urbanisme : + 4,7 % (5,6 milliards de francs).
- Équipement culturel et social : + 3,7 % (3,9 milliards de francs).
- Fonds d'équipement des collectivités locales : + 100 % (1 milliard de francs).
- Investissements hors de la Métropole : - 7,8 % (2,1 milliards de francs).

Le tableau ci-dessous présente la répartition de l'ensemble des crédits du Titre VI (services civils) entre les divers budgets des ministères.

**Tableau n° 6**  
**Subventions d'équipements-**  
**(Titre VI) versées en 1976 et 1977.**

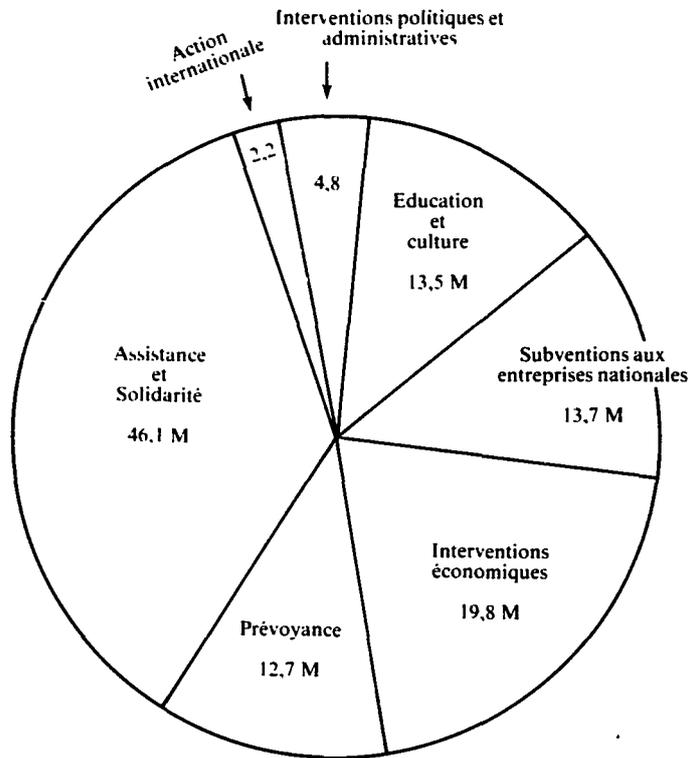
Budgets	1976	1977	Variations
	(En millions de francs)		(En ‰)
Agriculture.....	1 986,2	2 169,5	+ 9,2
Coopération.....	679,3	510	- 24,9
Charges communes.....	1 508,5	1 778	+ 17,9
Education.....	2 991	2 693,3	- 10
Universités.....	691,9	1 154,1	+ 66,8
Equipement.....	4 826,2	4 849,9	+ 0,5
Industrie.....	8 210,5	6 745	- 17,8
Intérieur.....	1 559,4	2 413	+ 54,7
Jeunesse et sports.....	578,4	544,9	- 5,8
Premier ministre - Services généraux.....	260,2	261,5	+ 0,5
Transports terrestres.....	700,4	521,5	- 25,5
Marine marchande.....	1 255	1 235,3	- 1,6
Travail - Santé.....	2 436,5	2 746,6	+ 12,7
Autres budgets.....	736,3	795,8	+ 8,1
<b>Totaux.....</b>	<b>28 419,8</b>	<b>28 418,4</b>	

### 3<sup>c</sup> La croissance des dépenses d'intervention

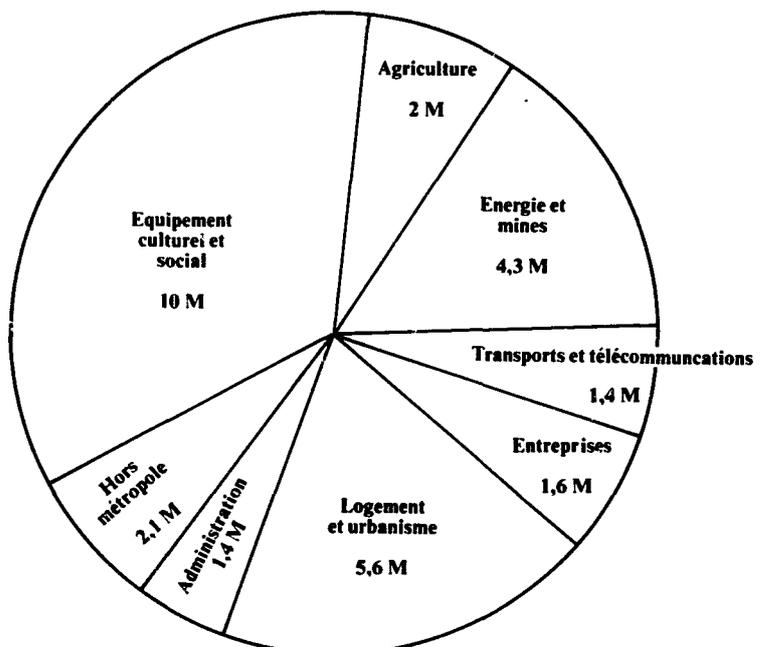
Bien qu'inférieures aux prévisions de la loi de finances (+ 15,9 ‰), les subventions d'exploitation et autres dépenses d'intervention inscrites au Titre IV du budget général ont connu en 1977 **une croissance assez soutenue** : elles ont atteint 112,9 milliards de francs, en augmentation de 14,3 ‰ sur l'année précédente. Ces subventions représentent ainsi 27,9 ‰ du budget général de l'État.

**Ventilation des dépenses d'intervention (Titre IV)  
et des subventions d'investissement (Titre VI) par secteurs**

**Dépenses  
d'intervention**  
112,8 milliards  
de frs



**Subventions  
d'investissement**  
28,4 milliards  
de frs



Elles se ventilent comme il suit entre les secteurs définis par la nomenclature budgétaire :

- *Interventions politiques et administratives* : + 14,6 % soit 4,78 milliards de francs dont 1,66 milliard de francs au titre de la coopération et 2,13 milliards de francs au titre des subventions obligatoires versées aux collectivités locales sur le budget de l'Intérieur (+ 18,4 ‰).

- *Action internationale* : + 6,4 ‰ (2,23 milliards de francs). Ce secteur comprend notamment les contributions de la France aux dépenses des organisations internationales.

- *Action éducative et culturelle* : + 17,8 % (13,52 milliards de francs) dont subventions à l'enseignement privé : + 19,1 ‰ (6,50 milliards de francs).

- *Action économique* : - 1,4 % (19,78 milliards de francs). Cette régression s'explique par le fait que les subventions de 1976 avaient été gonflées par l'aide exceptionnelle aux agriculteurs victimes de la sécheresse. Abstraction faite de ce facteur conjoncturel, les dépenses ont crû de 12 ‰.

Parmi les évolutions notables de ce secteur, on relève la progression modérée des aides à la construction : + 6,5 ‰ (7,04 milliards de francs). En revanche, les bonifications d'intérêt s'accroissent de 54,9 ‰ (2,54 milliards de francs) et les dotations du Fonds national de l'emploi de 33,8 ‰ (2,54 milliards de francs). Les subventions aux organismes d'intervention agricoles ont connu une hausse plus modérée : + 12,8 ‰ (1,23 milliards de francs).

Surtout, les **entreprises nationales ont vu leurs subventions d'exploitation croître de 39,8 % (13,74 milliards de francs)**, l'augmentation enregistrée l'année précédente étant déjà de 45 %. Il s'agit là d'une des principes conséquences de la politique de modération des tarifs du secteur public adoptée dans le cadre du plan de lutte contre l'inflation de septembre 1976, l'Etat devant compenser par des subventions d'exploitation le déficit provoqué par la limitation des hausses de tarifs. Ainsi, les concours à la S.N.C.F. et à la R.A.P.T. sont en progression de 35,9 %. A noter que les crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour ces entreprises ont été majorés de 67 ‰ par des lois de finances rectificatives présentées pendant l'exercice. De son côté, Air-France a reçu 476,1 millions de francs alors que la dotation de la loi de finances initiale ne dépassait pas 18,5 millions de francs.

- *Action sociale* : + 15 % (58,83 milliards de francs).

Parmi les dépenses regroupées sous ce titre, on relève en particulier la subvention au *budget annexe des Prestations sociales agricoles* : + 83,9 % (4,28 milliards de francs), les dépenses du Fonds national de solidarité : + 27,1 ‰ (6,75 milliards de francs) et du Fonds national de chômage : + 26,9 ‰ (3,76 milliards de francs), l'aide sociale : + 24,2 % (8,39 milliards de francs) et la contribution de l'Etat aux charges de retraite de la S.N.C.F. : + 8,4 ‰ (4,84 milliards de francs).

Par budget, l'ensemble de ces dépenses se répartit comme suit :

**Tableau n° 7**  
**Dépenses d'intervention de l'État**  
**(Titre IV) versées en 1976 et 1977**

Budgets	1976	1977	Variations
	(En millions de francs)		(En %)
Affaires étrangères.....	1 898,3	2 026	+ 6,7
Coopération.....	1 943,8	2 227,5	+ 14,6
Agriculture.....	10 140,8	12 864	(2) + 26,9
Anciens combattants.....	11 448,9	12 751,6	+ 11,4
Charges communes.....	22 904,9	20 951,9	(2) - 8,5
Education.....	8 202,6	9 505,5	+ 15,9
Industrie.....	2 556,9	3 665,4	+ 43,4
Intérieur (1).....	2 019,5	2 340	+ 15,9
Transports terrestres.....	12 761,2	15 836,1	+ 24,1
Marine marchande.....	1 300,4	1 180,8	- 9,2
Travail - Santé.....	20 435	25 277,9	+ 23,7
Autres budgets.....	3 104,7	4 249,8	+ 36,9
<b>Totaux.....</b>	<b>98 717</b>	<b>112 876,5</b>	<b>+ 14,3</b>

(1) Non compris la section « Rapatriés ».

(2) Les subventions à certains organismes d'intervention sur les marchés agricoles et les bonifications des prêts du Crédit agricole, imputées jusque-là sur le budget des Charges communes, ont été inscrites en 1977 au budget de l'Agriculture : ces dépenses se sont élevées respectivement à 1 228,2 millions et 3 723,8 millions. En outre, les remboursements au titre des exonérations de redevance sur les postes récepteurs de radio et de télévision ont figuré en 1977 au budget du Premier ministre (180,3 millions) et non plus à celui des Charges communes.

#### 4° La forte progression des dépenses de fonctionnement

L'addition des crédits inscrits au Titre II (Pouvoirs publics) et au Titre III (Moyens des services) permet de regrouper l'ensemble des dépenses de fonctionnement du budget général.

A cet égard, on ne peut manquer d'être frappé par l'écart important qui sépare les prévisions de la loi de finances initiale (129,99 milliards de francs, soit : + 7 % par rapport à 1976) et les dépenses effectives (147,20 milliards de francs, soit : + 15,8 %).

Ici encore, on retrouve la grande faiblesse de la loi de finances pour 1977 : son caractère normatif trop accentué.

On relève trois catégories de dépenses, d'importance très inégale :

- les dépenses de personnel (125,05 milliards de francs) augmentent de 14,7 %. Pour les seuls services civils, ces dépenses se sont élevées à :

- rémunérations.....	: 73,24 Mds de F. (+ 14,3 %),
- pensions.....	: 21,87 Mds de F. (+ 15,2 %),
- charges sociales.....	: 16,95 Mds de F. (+ 15,4 %),

112,24 Mds de F.

- Les *subventions de fonctionnement aux établissements publics* (11,7 milliards de francs) progressent de 33,9 %. Il s'agit d'établissements hospitaliers, culturels, d'enseignement, de recherche, etc.

- Les *dépenses de matériel et d'entretien* (8,2 milliards de francs) augmentent de 10,5 %.

En ce qui concerne les *dépenses de personnel*, on observera que les traitements bruts versés par les sociétés et quasi sociétés du secteur privé à leurs salariés ont progressé de 12,2 % en 1977, soit sensiblement moins vite que les rémunérations versées par l'Etat (+ 14,3 %). En revanche, l'augmentation des *charges sociales* dans le secteur privé (+ 16,5 %) a été légèrement supérieure à ce qui a été constaté dans le secteur public (+ 15,4 %).

## 5 L'évolution inquiétante de la dette publique

Les dépenses du Titre Premier du budget général (46,91 milliards de francs) sont en progression de 8,8 % seulement par rapport à 1976.

Cependant, il importe de distinguer les différentes sortes de dépenses qui sont regroupées sous ce Titre, car leur évolution est loin d'être semblable et conduit à des conclusions moins optimistes.

- Les *dépenses liées à l'octroi de la garantie de l'Etat* représentent 2,14 milliards de francs. Elles ont diminué de 5,5 % en 1976, du fait de la réduction des versements effectués par la C.O.F.A.C.E. pour la couverture du risque économique. A l'inverse, la société concessionnaire de l'autoroute A-4 a bénéficié d'un versement de 78,1 millions de francs de la part de l'Etat pour lui permettre de faire face aux échéances de ses emprunts.

- Les *charges de la dette publique proprement dite* ont atteint 13,60 milliards de francs, en augmentation de 21,3 % par rapport à 1976. Cette hausse inquiétante est uniquement le fait de la dette intérieure à court terme, ainsi que le montre le tableau ci-dessous (1).

Cette évolution a été la conséquence de la réapparition du déficit budgétaire à partir de 1975 et des emprunts qu'il a été nécessaire d'émettre pour le financer.

(1) Sur l'évolution de la trésorerie de l'Etat en 1977, voir ci-dessous - 11<sup>e</sup> Partie, III.

**Tableau n° 8**  
**Charges de la dette en 1976 et 1977**

Charges de la dette	1976	1977	Variations
	(En millions de francs		(En %)
<i>Dette intérieure :</i>			
- Dette perpétuelle et amortissable	923,5	1 135,9	+ 23
Dette flottante .....	10 248,1	12 428,3	+ 21,3
<i>Dette extérieure :</i>	39,7	32,5	- 18,1
<b>Totaux .....</b>	<b>11 211,3</b>	<b>13 596,7</b>	<b>+ 21,3</b>

- Les dépenses en atténuation de recettes atteignent le montant considérable de 31,18 milliards de francs. Elles ont augmenté de 5,2 % en 1977.

Ces dépenses correspondent pour l'essentiel à des dégrèvements et remboursements d'impôts. *Les dégrèvements d'impôts directs se sont accrus sensiblement en 1977 du fait du plafonnement de la taxe professionnelle qui a entraîné une charge de 2 milliards de francs pour l'Etat.* En revanche, les dégrèvements de T.V.A. ont été moins importants par suite de la disparition de l'aide temporaire à l'investissement instituée en 1975.

## II) DES RECETTES CONFORMES AUX PRÉVISIONS

Les recettes à caractère définitif se sont élevées en 1977 à 481,2 milliards de francs, en augmentation de 13,3 % par rapport à 1976 (Cf. tableau N° 3).

Pour le seul budget général, le montant des recettes recouvrées a été de 383 milliards de francs, soit une progression de 11,8 %.

Les recettes prévisionnelles du même budget général inscrites dans la loi de finances initiale s'élevaient à 364,4 milliards de francs. Compte tenu des recettes inscrites pour mémoire et dont le montant a atteint 11,26 milliards de francs, on peut considérer que *les recouvrements opérés en 1977 correspondent à 2 % près aux prévisions initiales.*

D'après la loi de finances initiales de 1976, les plus-values fiscales attendues auraient dû s'élever à 46 milliards de francs. En fait, compte tenu d'une croissance du P.I.B. marchand plus faible que prévu (+ 11,6 % au lieu de + 13,2 %) et de l'adoption de mesures fiscales en cours d'exercice, les recettes fiscales effectives du budget général se sont accrues en 1977 de 40,5 milliards de francs.

Ce résultat, globalement assez satisfaisant, révèle toutefois à l'analyse des situations très différentes selon le type de recettes et, en particulier, selon la nature des impôts considérés.

Tableau n° 9  
Recettes du budget général en 1977

	Prévisions de la loi de financ. initiale	Recettes effectives ( déduction faite des recettes inscrites pour mémoire dans les prévisions. )	ÉCART en %.
( en Milliards de Francs. )			
A- IMPÔTS -			
= Impôts directs et taxes assimilées .....	142,5	150,4	+ 5,5
= Enregistrement, timbre, bourse .....	21,8	22,5	+ 3,2
= Douanes et taxes sur les produits pétroliers ...	27,4	28,4	+ 3,6
= Taxes sur le chiffre d'affaires .....	178,7	170,8	- 4,4
= Contributions et taxes indirectes .....	12,9	12,6	- 2,-
	383,3	384,7	+ 0,4
B- RECETTES non FISCALES ...	22,0	25,1	+ 13,8
C- PRÉLEVEMENTS -			
= au profit des collecti- vités locales .....	- 25,2	- 26,1	+ 3,6
= au profit de la C.E.E. .	- 9,5	- 9,2	- 3,1
= au profit du régime gé- néral de sécurité socia- le .....	- 6,2	- 2,7	- 56,8
	- 40,9	- 38,0	- 7,1
= TOTAL des recettes nettes ( A + B + C ) .....	364,4	371,8	+ 2,-
= Recettes inscrites pour mé- moire dans les prévisions .	- -	11,2	--
= TOTAL des recettes du budget général .....	364,4	383,0	--

### 1° La stabilité de la pression fiscale

Les recettes fiscales, qui se sont élevées à 384,7 milliards de francs en 1977, ont en apparence progressé deux fois plus lentement qu'en 1976 (+ 10,5 % en 1977 au lieu de + 21,4 % en 1976). En réalité, il convient de tenir compte du fait que 7,4 milliards de francs de recettes qui auraient dû être recouvrés en 1975 ont fait l'objet de reports d'échéances sur 1976. Sans cette circonstance exceptionnelle, les recettes fiscales se seraient accrues en 1977 de 12,9 %.

La comparaison de ces résultats avec les montants du P.I.B. correspondants permet de constater que la pression fiscale s'est maintenue en 1977 à un niveau très proche de celui de l'année précédente (20,6 % contre 20,9 %).

Tableau n° 10  
Evolution du taux de pression fiscale

	(milliards de francs)				
	1973.	1974.	1975.	1976.	1977.
A- Recettes fiscales brutes (1) .....	220,3	267,6	286,9	348,2	384,7
B- P.I.B. ....	1.114,2	1.278,3	1.450,9	1.669,3	1.870,3
Taux de pression fiscale ( A/B ) ..	19,8%	20,9%	19,8%	20,9%	20,6%
	:	:	:	:	:
	:	:	:	:	:
	:	:	:	:	:
	:	:	:	:	:

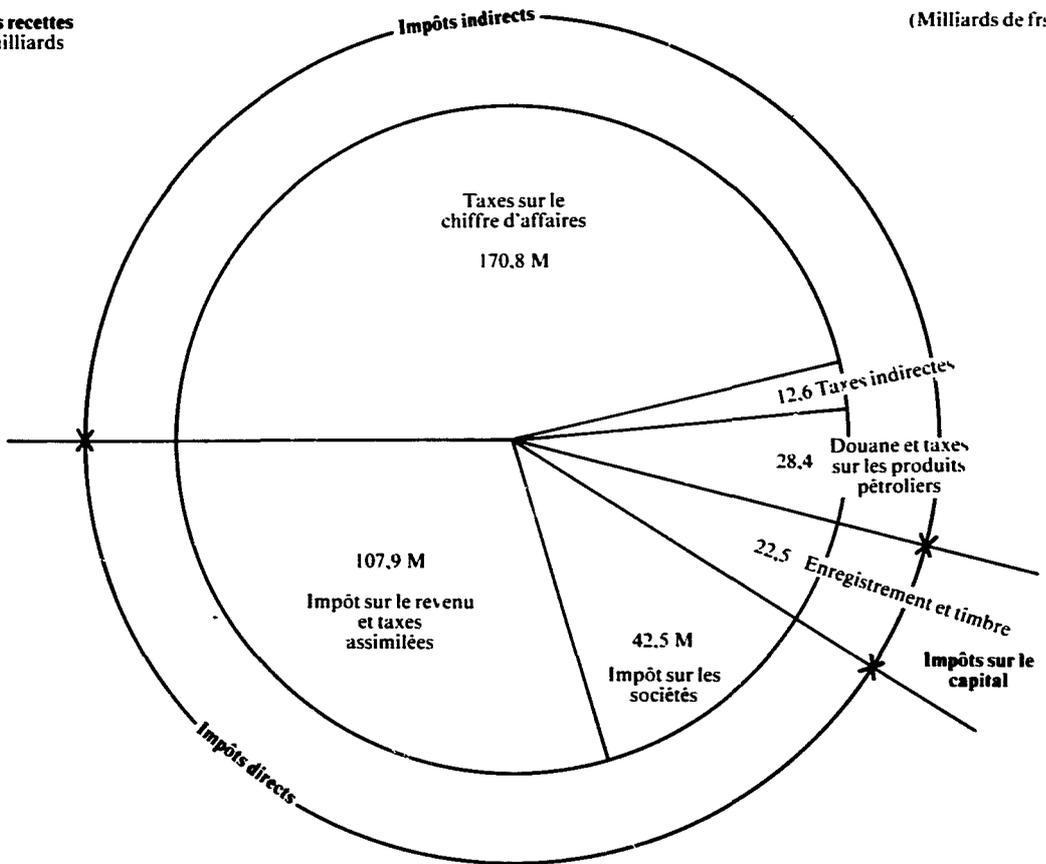
(1) Avant remboursements et dégrèvements.

Ainsi, si l'on considère l'évolution de la pression fiscale depuis 5 ans, on observe une oscillation régulière du taux entre 20 % et 21 %.

**Ventilation des recettes fiscales  
du budget général en 1977**

**Total des recettes**  
384,7 milliards

(Milliards de frs)



## 2° L'importance grandissante de la fiscalité directe

La divergence dans l'évolution des deux grandes catégories d'impôts directs et indirects, s'est accentuée en 1977. Le produit de la T.V.A. ne s'est accru que de 4,1 % en raison de l'abaissement du taux normal de cette taxe ainsi que de la faiblesse de la conjoncture. En revanche, le produit des impôts directs a augmenté de 16,3 % (Cf. tableau N° 12). Il a même augmenté de 23,4 % si l'on ne tient pas compte des reports d'échéances de 1975 sur 1976.

Cependant, l'importance grandissante de la fiscalité directe dans les impôts d'État n'est pas seulement un phénomène conjoncturel. Il s'agit d'un mouvement plus profond qui modifie peu à peu la structure de notre fiscalité, comme en témoigne l'évolution des cinq dernières années.

Tableau n° 11  
Part des impôts directs dans les recettes fiscales de l'État

	(milliards de francs)				
	1973.	1974.	1975.	1976.	1977.
■ Impôts directs ...	74,1	99,2	100,5	129,3	150,4
■ Recettes fiscales .	220,3	267,6	286,9	348,2	384,7
■ Part des impôts directs .....	33,6%	37,1%	35,-%	37,1%	39,1%

**Tableau n° 12**  
**Evolution des recettes du budget général**

(milliards de francs)

	R E C E T T E S		VARIATION en %.
	effectives.		
	1976.	1977.	
<b>A- IMPOTS :</b>			
⌘ Impôts directs et taxes assimilées .....	129,3	150,4	+ 16,3
⌘ Enregistrement, timbre, bourse .....	20,2	22,5	+ 11,4
⌘ Douanes et taxes sur les produits pétro- liers .....	21,6	28,4	+ 31,9
⌘ Taxes sur le chiffre d'affaires .....	164,1	170,8	+ 4,1
⌘ Contributions et taxes indirectes .....	13,0	12,6	- 3,0
	348,2	384,7	+ 10,5
<b>B- RECETTES non FISCALES et FONDS de CONCOURS ..</b>	32,8	36,3	+ 10,4
<b>C- PRELEVEMENTS :</b>			
⌘ au profit des collectivités locales .....	-23,1	-26,1	+ 13,-
⌘ au profit de la C.E.E. ....	- 8,9	- 9,2	+ 3,4
⌘ au profit du régime général de la sécurité sociale .....	- 6,5	- 2,7	- 58,6
	-38,5	-38,0	- 1,2
<b>== TOTAL des recettes nettes du budget général .</b>	<b>342,5</b>	<b>383,0</b>	<b>+ 11,8</b>

S'agissant des principaux impôts directs, on peut caractériser leur évolution en 1977 de la manière suivante :

- *l'impôt sur le revenu* a produit 78,4 milliards de francs, soit 19,8 % de plus qu'en 1976 (24 % même si l'on fait abstraction des reports d'échéances de 1975 sur 1976). Cette progression appréciable du produit de l'impôt tient notamment au fait que l'accroissement en 1976 des revenus imposables en 1977 a été nettement plus fort que le relèvement des tranches du barème de l'impôt.

- *l'impôt sur les sociétés* s'est accru de 9,4 % par rapport à 1976. La modération relative de cette hausse tient, d'une part à la disparition des majorations exceptionnelles perçues en 1976 (1,2 milliard de francs) et surtout au report en 1976 de 5 milliards de francs d'échéances qui auraient dû être recouvrées en 1975.

- *la taxe sur les salaires* a subi une évolution comparable à celle de 1976 (+ 19,4 % en 1977, + 20,6 % en 1976). La progression soutenue de cet impôt provient de ce que les limites des tranches des rémunérations soumises aux taux majorés n'ont pas été modifiées depuis 20 ans (1).

**Tableau n° 13**  
**Produits des impôts directs**

(en millions de francs)

CATEGORIES d'IMPÔTS.	1 9 7 6.	1 9 7 7.	Variations en %
	Recettes effectives	Recettes effectives	
- Impôts directs perçus par voie de rôles ..	71.536	85.568	+ 19,6
- Impôts sur les sociétés .....	38.803	42.459	+ 9,4
- Retenue à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers .....	9.624	10.664	+ 10,8
- Taxe sur les salaires .....	8.289	9.896	+ 19,4
- Autres impôts directs .....	1.013	1.792	+ 76,9
<b>- TOTAL .....</b>	<b>129.265</b>	<b>150.379</b>	<b>+ 16,3</b>

### 3 L'incidence de la baisse du taux normal et de la conjoncture sur le produit de la T.V.A.

Le taux de progression des taxes sur le chiffre d'affaires en 1977 a été le **plus faible depuis dix ans** : + 4,1 %. C'est ainsi que le produit de la T.V.A. est passé de 163,3 milliards de francs en 1976 à seulement 170 milliards de francs en 1977. Encore convient-il de remarquer que l'augmentation aurait été presque nulle si les encaissements de 1976 n'avaient pas été réduits par l'aide fiscale à l'investissement et ceux de 1977 accrus par l'assujettissement des opérations portant sur les tabacs.

La raison principale du médiocre rendement de la T.V.A. en 1977 est, bien entendu, *l'abaissement du taux normal de T.V.A. (20 %) au niveau du taux intermédiaire (17,6 %)*. L'incidence de cette mesure avait été estimée initialement à 8,7 milliards de francs. Il semble qu'elle soit en réalité plus proche de 10 milliards de francs.

Cependant, même en l'absence de cette moins-value, l'augmentation du produit de l'impôt n'aurait été que de 10,2 % en 1977. On est donc loin du taux de 19,5 % atteint l'année précédente. Il est certain que le ralentissement de la conjoncture a fortement pesé sur les rentrées de T.V.A.

Parmi les autres impôts indirects, on notera la **progression importante des taxes intérieures sur les produits pétroliers (+ 36,3 %)** dont le rendement a atteint en 1977 23,2 milliards de francs. Cette progression est consécutive aux relèvements de droits opérés en 1976 et en 1977.

(1) La loi de finances pour 1979 vient de majorer ces limites.

#### 4° La faible progression des remboursements et dégrèvements d'impôts

D'un montant de 31 milliards de francs, les remboursements et dégrèvements d'impôts n'ont augmenté que de 5,2 % en 1977. Ce résultat est d'autant plus remarquable que les taux de progression enregistrés au cours des années précédentes se situaient tous entre 20 % et 50 %.

En fait, le taux constaté en 1977 est le résultat de deux évolutions en sens contraire :

- une diminution de 8,4 % des remboursements de T.V.A. par suite de la cessation de l'aide fiscale à l'investissement instituée en 1975 et dont l'incidence a été sensible surtout en 1976. Ainsi, 5,5 milliards de remboursements ont pu être supprimés. Toutefois, les effets de cet allègement ont été atténués par la mise en œuvre d'un régime d'aide à certaines publications de presse et par la reprise des remboursements liés aux exportations.

Tableau n° 14  
Remboursement et dégrèvements d'impôts en 1976 et 1977

(millions de francs)

	1976	1977	VARIATIONS 1976-1977.	
				en %
- Dégrèvements sur impôts directs .....	7.462,1	10.809,1	+3.347,-	+ 44,8
- Remboursements sur T.V.A. :				
- Chapitre 15-02 " Remboursements sur produits indirects et divers " (partie) (a) .....	20.765,4	19.124,5	-1.640,9	- 7,9
- Chapitre 15-07 " Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A. " .....	1.119,-	927,2	- 191,8	- 17,1
- TOTAUX pour la T.V.A. ....	21.884,4	20.051,7	-1.832,7	- 8,4

(a) Le chapitre 15-02 comporte, pour l'essentiel, des remboursements sur T.V.A. principalement ceux dont bénéficient les exportateurs, ceux correspondant

à des crédits de droits non imputables, qui résultent de l'aménagement de la règle du « butoir » (14.777,8 millions en 1976 ; 18.436,8 en 1977), ceux de caractère temporaire consécutifs, pour 1976, à l'aide à l'investissement (5.506,4 millions) et pour 1977, à l'aide aux publications de presse non assujetties à la T.V.A. (143,9 millions).

- une très forte progression des dégrèvements d'impôts directs (+ 44,8 %) sous l'effet du plafonnement de la taxe professionnelle de 1976 et 1977 à 170 % de la patente de 1975. Le coût de ces dégrèvements est estimé à 2 milliards de francs.

### 5° **L'ajustement du prélèvement au profit du régime général de sécurité sociale**

Des trois prélèvements opérés sur le budget général, deux ont connu en 1977 une évolution que l'on peut considérer comme normale. Il s'agit tout d'abord du **prélèvement au profit des Communautés européennes**. Celui-ci a atteint 9,2 milliards de francs, soit 3,4 % de plus qu'en 1976. La moitié environ de ce prélèvement sert à financer la contribution de la France au budget des Communautés.

**Les prélèvements au profit des collectivités locales**, dont le V.R.T.S., constitue l'affectation essentielle, ont progressé au même rythme qu'en 1976. Ils se sont élevés à 26,1 milliards de francs, en augmentation de 13 % par rapport à l'année précédente.

En revanche, le **prélèvement au profit du régime de sécurité sociale** a subi une diminution spectaculaire de 58,6 %.

On sait que ce prélèvement a été institué par la loi du 24 décembre 1974 pour faire supporter par l'Etat la charge qui résulte pour le budget général de la compensation démographique qu'il doit opérer entre les divers régimes sociaux. Cette compensation est en vigueur depuis 1972 entre toutes les assurances sociales. Elle oblige le régime général, dont le nombre de cotisants augmente, à fournir un complément de ressources aux autres régimes (commerçants, agriculteurs, etc...) qui souffrent au contraire d'une réduction de leurs effectifs actifs.

Le versement effectué par l'Etat est temporaire : il a été appliqué pour la dernière fois à l'année 1978.

La diminution du prélèvement constatée en 1977 ne signifie pas que l'Etat a réduit massivement sa contribution. Elle tient au fait que les crédits inscrits aux budgets des années précédentes sont provisionnels, les soldes démographiques définitifs n'étant connus qu'un an environ après le dépôt du projet de loi de finances. C'est ainsi qu'il a été procédé en 1977 à **l'apurement de la gestion des années 1975 et 1976**. Il en est résulté un excédent de 3,5 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales.

Il semble que cette situation s'explique essentiellement par la progression démographique du régime général et le fait que l'augmentation des salaires servant de base aux cotisations a été moins forte que prévu en raison de la mauvaise conjoncture économique.

De même, pour l'année 1978, le crédit inscrit au budget a été de 5,7 milliards de francs mais les sommes effectivement dues n'ont pas dépassé 2 milliards de francs.

**Même si, compte tenu de l'importance des sommes gérées par les régimes de sécurité sociale, l'erreur est relativement faible, il n'en demeure pas moins que les corrections opérées par rapport aux prévisions initiales enlèvent à celles-ci la plus grande partie de leur valeur.**

### III) UN DÉFICIT ENCORE CONTRÔLÉ

#### 1° L'évolution du déficit budgétaire

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (excédent de 5 millions de francs), le déficit de l'exercice 1977 paraît important (- 19,5 milliards de Frs). En fait, il est, en valeur relative, identique à celui de l'exercice 1976.

**Tableau n° 15**  
**Solde de l'exécution des lois de finances depuis 1973**

		( Milliards de Frs )				
		1973.	1974.	1975.	1976.	1977
■ Solde de l'exercice (A) ....		+ 4,8	+ 5,8	-37,8	-17,2	-19,5
■ Dépenses de l'Etat (B) .....		316,4	364,9	460,8	515,7	580,9
■ Rapport A/B .....		+1,5%	+1,6%	-8,2%	-3,3%	-3,3%
		:	:	:	:	:
		:	:	:	:	:
		:	:	:	:	:

(1) Y compris le coût de la garantie de l'Etat.

Cette similitude entre les exercices 1976 et 1977 ne doit pas surprendre, ces deux années étant l'une et l'autre placées sous le signe de la lutte contre l'inflation. Quant à la loi de finances initiale pour 1977, la situation d'équilibre qu'elle présentait relevait davantage de l'objectif politique que de la prévision économique. Le déficit prévisionnel s'est d'ailleurs gonflé sensiblement au fil des lois de finances rectificatives :

	Milliards
- loi de finance initiale : .....	+ 0,005
- 1 <sup>re</sup> loi de finances rectificative .....	- 12,85
- 2 <sup>e</sup> loi de finances rectificative .....	- 12,95
- 3 <sup>e</sup> loi de finances rectificative .....	- 15,97
- Exécution .....	- 19,46

Malgré tout, les deux années 1976 et 1977 laissent apparaître un certain contrôle du déficit budgétaire, après l'emballement de 1975 et l'aggravation sensible qui, selon toute probabilité, interviendra en 1978 (le déficit prévisionnel pour ce dernier exercice est en effet supérieur à 30 milliards de francs).

L'origine du déficit budgétaire constaté depuis 1975 n'est pas mystérieuse. Elle réside dans **la divergence grandissante entre, d'une part, des ressources fiscales dont la croissance est modérée** soit par de mesures conjoncturelles (abaissement des taux de la fiscalité indirecte) soit par le ralentissement de l'activité économique et, **d'autre part, la progression maintenue, voire accrue, des dépenses de caractère social ou liées à la rémunération des agents de l'Etat.**

Tableau n° 16  
Evolution comparée des dépenses sociales de l'Etat et du produit des impôts indirects

	1973	1974	1975	1976	1977
= Salaires bruts et cotisations versés par l'Etat .	+13,4%	+17,7%	+20,3%	+17,1%	+15,8%
= Prestations sociales versées par l'Etat .....	+11,1%	+14,5%	+21,7%	+16,1%	+13,5%
= Impôts indirects .....	+ 8,4%	+14,4%	+ 7,2%	+20,2%	+ 6,4%

( SOURCE : comptabilité nationale ).

Dans la mesure où cette discordance fondamentale entre les principaux postes de dépenses et de recettes budgétaires va persister et peut-être même s'accroître, la période de déficit ouverte en 1975 risque fort de se prolonger.

## 2° La charge de trésorerie et son financement

Le déficit budgétaire constitue l'essentiel mais non la totalité de la charge de trésorerie que l'Etat doit supporter. C'est ainsi qu'en 1977, l'excédent des charges budgétaires s'est élevé à **20,64 milliards de francs** et le solde de l'exécution de la loi de finances à 19,46 milliards de francs.

Cette différence tient au fait que les opérations de trésorerie s'effectuent selon la règle de l'exercice et non celle de l'imputation. En d'autres termes, elles se rapportent aux dépenses et recettes effectivement constatées au cours de l'exercice, quelle que soit l'année budgétaire au titre de laquelle ces dépenses et recettes ont été opérées. Ainsi, la charge nette de 20,64 milliards de francs constatée en 1977 se décompose en :

- 5,30 milliards de francs imputables à l'exercice 1976,
- 8,75 milliards de francs imputables à l'exercice 1977, et rattachés à la gestion de 1977,
- 6,59 milliards de francs de dépenses de l'exercice 1978 payées par anticipation en 1977.

Mais elle ne comprend pas les dépenses afférentes à l'exercice 1977 qui seront effectuées en 1978.

Il convient de remarquer également que le solde final de l'exercice ne rend pas compte de l'évolution de la charge de trésorerie tout au long de l'année. Par exemple, avant de s'établir à 20,64 milliards de francs au 31 décembre 1977, ce solde a été de - 10,83 milliards de francs en mai et de - 43,66 milliards de francs en septembre.

Sous le bénéfice de ces observations, il est surtout intéressant d'axer l'analyse de opérations de trésorerie de 1977 sur la recherche des **moyens de financement utilisés**. A cet égard, le tableau ci-après permet de dégager quelques conclusions générales.

Tableau n° 17  
Opérations du Trésor en 1977

(milliards de francs)

<u>Origine des fonds collectés</u>		<u>Emploi des fonds collectés</u>	
▪ Emprunts à long et moyen termes ( solde net ) .....	4,89	▪ Solde de l'exercice budgétaire .....	20,64
▪ Bons du Trésor sur formules et autres emprunts émis auprès du public .....	5,01	▪ Désendettement de l'Etat au- près du système bancaire ...	5,48
▪ Apports des correspondants du Trésor (Budgets annexes, Caisse des dépôts, C.N.C.A., etc...) .....	20,43	▪ Variation des fonds parti- culiers et divers ainsi que des encaisses et effets ....	4,51
▪ Divers .....	0,30		
	<hr/> 30,63		<hr/> 30,63

Ces conclusions sont au nombre de trois :

- le recours à l'emprunt à moyen ou long terme n'est pas négligeable ;
- le financement du déficit s'est effectué pour l'essentiel grâce à des ressources « non monétaires » ;
- le Trésor a pu diminuer son endettement à l'égard du système bancaire.

#### a) La dette à moyen et long terme

La dette intérieure se montait au 31 décembre 1977 à 36,78 milliards de francs, contre 30,35 milliards de francs un an auparavant.

Le produit de l'emprunt émis le 23 mai 1977 au taux de 8,80 % au pair, avec une valeur de remboursement garantie par la référence à l'unité de compte européenne et pour une durée de 15 ans, s'est élevé à 8 milliards de francs.

Il a donc plus que compensé les charges d'amortissement de la dette intérieure (3,21 milliards de francs) et les charges d'indexation des emprunts 4,50 % 1952 et 1973 (1,37 milliard de francs).

Dans le même temps, la dette extérieure a été réduite de 0,23 milliard de francs.

Au total, le financement de la trésorerie par des ressources d'emprunt à long et moyen termes a représenté 4,89 milliards de francs, soit **16 % des ressources nettes collectées par le Trésor** et 23,7 % du découvert. Ces pourcentages seront appelés à croître sensiblement en 1978.

#### **b) les ressources à court terme**

Dans le court terme, il est convenu de distinguer les moyens de financement monétaires – plus communément appelés « planche à billet » – et les moyens de financement non monétaires.

Plus précisément, les premiers, qui sont réputés particulièrement inflationnistes, résultent des variations de comptes chèques postaux, des fonds particuliers, de l'encours des bons en compte courant portés par le système bancaire, des concours nets de la Banque de France et de la circulation des monnaies divisionnaires.

En 1977, le recours à ces procédés de financement est demeuré faible, leur montant ne dépassant pas 1,37 milliard de francs, soit 6,6 % du découvert.

Les ressources collectées en 1979 ont été les suivantes :

- *emprunt libérateur de 1976* ; il s'agit de l'emprunt « forcé » émis à l'occasion des majorations exceptionnelles d'impôt sur le revenu de 1976. Au cours de la gestion 1977, les ressources complémentaires ainsi procurées se sont élevées à 1,08 milliard de francs contre 0,65 milliard de francs en 1976.

- *bons sur formules émis dans le public* ; certains des avantages institués l'année précédente en faveur des souscripteurs de ces bons ont été atténués à compter du 2 mai (suspension de l'émission des bons à un an, baisse du taux d'intérêt, etc.). Compte tenu des remboursements, l'encours a progressé de 3,89 milliards de francs, soit sensiblement moins rapidement qu'en 1976 (+ 5,5 milliards de francs).

Le volume des effets publics détenus par les organismes internationaux est resté à peu près stable (+ 0,10 milliard de francs).

– *opérations avec les correspondants du Trésor* : les ressources nettes procurées au Trésor par ses correspondants et créiteurs divers se sont élevées en 1977 à 20,42 milliards de francs (1).

Les budgets annexes et services non personnalisés de l'Etat ont fourni, sur ce total, un apport net de 1,89 milliard de francs dont 1,19 milliard au titre du seul budget annexe des P.T.T.

Les organismes financiers ont apporté, quant à eux, 12,50 milliards de francs. L'essentiel de ces ressources provient de la Caisse des dépôts (+ 7,71 milliards de francs) et de la Caisse nationale de crédit agricole (+ 4,64 milliards de francs).

Enfin, les autres correspondants ont procuré au Trésor 6,07 milliards de francs dont 4,03 milliards au titre des établissements publics et semi-publics nationaux (F.O.R.M.A., O.N.I.B.E.V., etc.).

### **c) l'utilisation des fonds collectés**

Les ressources de trésorerie collectées par le Trésor qui se sont élevées à 30,63 milliards de francs, ont été utilisées :

- à la couverture du déficit de la trésorerie (20,64 milliards de francs)
- à la diminution de l'endettement du Trésor vis-à-vis du secteur bancaire (5,48 milliards de francs). En 1976, le Trésor s'était au contraire endetté de 6,22 milliards de francs.

Ce solde positif résulte quasi exclusivement d'une amélioration de la situation du Trésor vis-à-vis de la Banque de France (- 5,42 milliards de francs), les autres banques n'ayant que fort peu diminué leur volume de bons en compte courant (- 0,067 milliard de francs).

- à une diminution des fonds particuliers et créiteurs divers ainsi que des encaisses et effets (4,51 milliards de francs).

(1) Déduction faite des variations des fonds particuliers et créiteurs divers, cet excédent est ramené à 18,04 milliards de francs.

## **TROISIÈME PARTIE**

### **LA GESTION des CRÉDITS**

Tout au long de l'exercice budgétaire, le montant et la répartition des crédits ouverts par la loi de finances initiale sont fréquemment modifiés.

Ces modifications sont de trois sortes :

– les premières sont introduites par **les lois de finances rectificatives** ; trois lois de finances rectificatives sont intervenues en 1977 ;

– d'autres sont **d'origine réglementaire** ; il s'agit des reports de la gestion précédente, des transferts et virements, des fonds de concours et des reports à la gestion suivante :

– enfin, **le projet de loi de règlement** comporte un certain nombre d'ouvertures de crédits et d'annulations de crédits non consommés.

Tableau n° 17

## Modifications apportées à la loi de finances initiale par les lois de finances rectificatives

	LOIS de FINANCES RECTIFICATIVES.					SITUATION
	Loi de finances initiale	1ère loi de finances.	2ème loi de finances.	3ème loi de finances.	ENSEMBLE	après les lois de finances rectificatives
I-Opérations à caractère définitif -						
- Dépenses ordinaires civiles :						
- Budget général .....	(a) 264.205	(a) 23.953	508	3.778	28.239	292.444
- Comptes d'affectation spéciale .....	4.038	- -	-	- -	- -	4.038
- Dépenses civiles en capital :						
- Budget général .....	31.383	812	- 8	1.157	1.961	33.334
- Comptes d'affectation spéciale .....	5.329	126	- -	47	79	5.408
- Dépenses militaires :						
- Budget général .....	68.377	- 320	-	328	8	68.385
- Comptes d'affectation spéciale .....	174	- -	-	- -	- -	174
TOTAL .....	373.506	24.571	500	5.216	30.321	403.793
- Budgets annexes .....	84.984	- 143	-	177	34	85.018
TOTAL des opérations à caractère définitif .....	458.490	24.428	500	5.393	30.321	488.811
II-Opérations à caractère temporaire -						
- Comptes d'affectation spéciale .....	181	- -	-	- -	- -	181
- Comptes de prêts .....	5.001	- -	-	- -	- -	5.001
- Comptes d'avances .....	42.860	- -	-	- -	- -	42.860
- Autres comptes (charge nette) :	- 943	- -	-	- -	- -	- 943
TOTAL des opérations à caractère temporaire .....	47.099	- -	-	- -	- -	47.099
= TOTAL I+II ..	505.589	24.428	500	5.393	30.321	535.910

(a) Y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts ( 29 milliards de francs en loi de finances initiale et 2 milliards de francs en loi de finances rectificative ).

**Tableau n° 18**  
**Analyse par Titres des modifications apportées au budget général par les lois de finances rectificatives**

(millions de francs)

DESIGNATION	LOIS de FINANCES RECTIFICATIVES.				ENSEMBLE
	Loi de finances initiale	1ère loi de finances rectificat.	2ème loi de finances rectificat.	3ème loi de finances rectificat.	
<b>■ Dépenses civiles</b>					
■ Titre I : dette publique et garanties (1)	30.536	5.530	- -	- -	5.530
■ Titres II, III : fonctionnement	129.990	3.376	105	1.898	5.379
■ Titre IV : interventions publiques	93.679	15.047	403	1.880	17.330
■ Titres V, VI, VII : équipement civil	31.383	812	- 8	1.157	1.961
■ Solde des comptes d'affectation spéciale	- 122	- -	- -	- 47	- 47
<b>TOTAL budgets civils</b>	<b>314.466</b>	<b>24.755</b>	<b>500</b>	<b>4.888</b>	<b>30.153</b>
<b>■ Dépenses militaires</b>					
■ Titre III : dépenses militaires ordinaires	44.444	- 45	- -	335	290
■ Titres V, VI : dépenses militaires en capital	23.933	- 275	- -	- 7	- 282
<b>TOTAL des dépenses militaires</b>	<b>68.377</b>	<b>- 320</b>	<b>- -</b>	<b>328</b>	<b>8</b>
<b>TOTAL des opérations définitives (1)</b>	<b>363.843</b>	<b>24.445</b>	<b>500</b>	<b>5.216</b>	<b>30.161</b>
<b>■ RECETTES (1)</b>	<b>364.368</b>	<b>11.590</b>	<b>400</b>	<b>472</b>	<b>12.462</b>
<b>■ SOLDE des opérations définitives</b>	<b>+ 525</b>	<b>- 12.855</b>	<b>- 100</b>	<b>- 4.744</b>	<b>-17.669</b>
<b>■ SOLDE des opérations temporaires</b>	<b>- 520</b>	<b>- -</b>	<b>- -</b>	<b>+ 1.906</b>	<b>+ 1.906</b>
<b>■ SOLDE GLOBAL</b>	<b>+ 5</b>	<b>- 12.855</b>	<b>- 100</b>	<b>- 2.838</b>	<b>-15.793</b>

(1) Y compris remboursements et dégrèvements d'impôts.

## **I) LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LES LOIS de FINANCES RECTIFICATIVES.**

Trois lois de finances rectificatives ont été votées en 1977, la première en date du 14 juin, la seconde du 22 décembre et la dernière – il s'agit du collectif – du 30 décembre.

Elles ont eu pour objet non seulement de majorer les crédits de la loi de finances initiale mais de corriger les prévisions de recettes.

### **1° Les majorations de crédits**

Elles se sont élevées à *30,29 milliards de francs*, soit 8,1 % des charges à caractère définitif inscrites dans la loi de finances initiale.

L'analyse de ces modifications par grandes catégories de dépenses (Cf. tableau N° 18 ci-dessus) montre la priorité accordée aux dépenses d'intervention (principalement subventions aux entreprises nationales et crédits sociaux). Celles-ci atteignent en effet, pour les trois lois de finances rectificatives, un montant de 17,33 milliards de francs, soit 57,5 % des majorations de dépenses à caractère définitif.

Les crédits supplémentaires portés au Titre I (dette publique) sont relativement importants (+ 5,53 milliards de francs). Ils ont servi à financer les intérêts des emprunts d'État et les remboursements consécutifs au plafonnement de la taxe professionnelle (2 milliards de francs). Les corrections apportées aux crédits d'équipement (Titres V, VI et VII) sont, en revanche, nettement plus limitées (1,96 milliard de francs).

Ces orientations découlent logiquement de la politique de stabilisation mise en œuvre depuis septembre 1976 (Cf. 1<sup>re</sup> partie ci-dessus) et confirmée au printemps 1977 par la première loi de finances rectificative, de loin la plus importante des trois :

## a) la première loi de finances rectificative (14 juin 1977).

Les crédits nouveaux ouverts par cette loi ont représenté 25,24 milliards de francs, l'incidence budgétaire étant un peu moindre (24,57 milliards de francs) compte tenu de quelques annulations de crédit.

Cette loi comporte trois volets :

1°) – Le premier est une mise à jour de la loi de finances initiale. Il traduit l'incidence du plan de lutte contre l'inflation sur les mesures inscrites dans le budget initial. En effet, le Gouvernement n'a pu – ou n'a pas souhaité – inscrire dans la loi de finances pour 1977 l'intégralité des dépenses supplémentaires entraînées par l'application de ce plan (notamment celles qui résultent de mesures sociales et de la limitation de la hausse des tarifs publics).

A l'exception d'un programme en faveur de l'emploi, aucune action nouvelle n'apparaît dans les crédits supplémentaires qui ont été ainsi adoptés et dont le montant s'est élevé à 19,93 milliards de francs, soit :

	(Millions Frs)
– Intérêts de la dette publique.....	3 530
– Rémunérations et charges sociales :	
– Fonction publique.....	500
– Education et universités.....	1 522
Charges sociales des fonctionnaires.....	787
	2 809
– Subventions aux entreprises nationales :	
– Subvention à la S.N.C.F. ....	3 800
– Subvention aux charbonnages de France .....	800
– Subvention à Air-France .....	450
– Continuité territoriale entre le continent et la CORSE.....	27
	5 077
– Ajustement de crédits sociaux :	
– Fonds national d'aide au logement .....	540
– Anciens combattants.....	1 700
– Aide médicale et sociale.....	850
– Compensation démographique .....	2 286
– Subvention au régime de sécurité sociale des mines.....	600
– Mesures en faveur de l'emploi .....	1 500
– Formation professionnelle.....	400
– Dépenses d'instruction et d'éducation des jeunes majeurs en danger.....	50
	7 926
– Ajustement divers :	
– Bonification d'intérêts pour certains prêts spéciaux (P.M.E. et B.F.C.E.) .....	513
– Contributions obligatoires à diverses organisations internationales.....	50
– Dépenses accidentelles.....	20
	583

2°) – Le second volet est la traduction budgétaire du « programme d'action gouvernementale » adopté en avril 1977 (Cf. ci-dessus 1<sup>er</sup> partie). Comme on l'a vu, ce plan était destiné à *favoriser l'emploi des jeunes et à améliorer la condition des familles et des personnes âgées*.

A ce titre, 3,320 milliards de francs de crédits nouveaux ont été votés, qui se répartissent comme suit :

– familles .....	30 millions
– personnes âgées .....	295 millions
– emploi des jeunes .....	1 745 millions
– équipements publics .....	1 250 millions

3°) – Enfin, un crédit de 2 milliards de francs a été adopté au titre des dégrèvements de taxe professionnelle accordés en 1977 par suite du plafonnement institué en 1976.

b) *La 2<sup>e</sup> loi des finances rectificative (22 décembre 1977)*.

Cette loi a pour objet de ratifier trois décrets d'avance. Le montant des sommes en jeu est relativement modeste : il s'élève à 500 millions de francs, se répartissant entre :

– les crédits pour les *réparations des dommages causés par des inondations dans le Sud-Ouest* : 100 millions de francs ;

– les crédits en faveur de la formation des jeunes dans le cadre du « *Pacte national pour l'emploi* » (loi du 5 juillet 1977) : 400 millions de francs.

En outre, un crédit de 7,4 millions de francs a été ouvert pour permettre les premiers versements de la nouvelle aide personnalisée au logement (loi du 3 janvier 1977). Toutefois, ce crédit a été compensé par une annulation d'égal montant sur les dotations du budget de l'Équipement.

c) *la 3<sup>e</sup> loi de finances rectificative (30 décembre 1977)*.

Il s'agit du traditionnel collectif de fin d'année. Le montant des crédits supplémentaires adoptés est de 7,46 milliards de francs, dont 7,08 milliards de francs au titre du budget général. La ventilation de ces crédits est la suivante :

<b>- Dépenses ordinaires civiles : 4 777 millions de francs</b>		
- Ajustement des crédits de rémunération de la Fonction publique.....		1 100
- Interventions sociales.....		1 588
dont : Aide sociale.....	756	
Formation professionnelle.....	575	
Fonds national d'aide au logement.....	125	
- Dépenses destinées à l'action éducative et culturelle.....		1 131
dont : Aide à l'enseignements privé.....	75	
Bourses et transports scolaires.....	25	
Personnels et moyens de fonctionnement de l'éducation et des universités.....	1 026	
- Dépenses concernant les actions internationales.....		405
- Dépenses destinées aux interventions agricoles.....		158
- Ajustements aux besoins.....		395
dont : Subventions aux collectivités locales.....	60	
<b>- Dépenses civiles en capital : 1 886 millions de francs en crédits de paiement.</b>		
- Dotations en capital aux entreprises publiques.....		229
dont : RENAULT.....	175	
E.M.C. (Entreprise minière et chimique).....	50	
Air-France.....	4	
- Majorations de crédits de paiement des ministères, destinées à accélérer les opérations prévues dans la loi de finances initiale ainsi que celles engagées grâce aux autorisations de programme débloquées du Fonds d'action conjoncturelle de 1977.....		821
- Opération d'investissement exécutées par l'Etat.....		208
- Subventions d'équipement.....		628
dont : Aide à la construction navale.....	120	
Aménagement des structures industrielles.....	104	
Agence pour les économies d'énergie.....	25	
Aménagements fonciers et urbanisme.....	153	
Centre Pompidou.....	51	
<b>- Dépenses militaires : 419 millions de francs</b>		
dont : Majoration du prêt du soldat.....	55	
Opérations de lutte contre la pollution maritime (renflouement du pétrolier Böhlen).....	153	

Outre ces crédits portés au budget général, un crédit supplémentaire de 0,38 milliard de francs a été ouvert dans le budget annexe des P.T.T.

Enfin, il y a lieu de noter que l'incidence budgétaire de ces divers ajustements a été limitée à la somme de 5,39 milliards de francs (dont 5,22 milliards pour le seul budget général) par suite de l'annulation de 2,07 milliards de francs de crédits de paiement.

## 2° Les corrections relatives aux prévisions de recettes et à l'équilibre budgétaire

Chacune des lois de finances intervenues en cours d'année a comporté une rectification en hausse des évaluations de recettes pour l'année.

Pour l'ensemble de l'exercice, les majorations de recettes s'élèvent à **14,49 milliards de francs (avant dégrèvements d'impôt)**, soit 3,6 % des recettes inscrites dans la loi de finances initiale (405,31 milliards de francs).

Les recettes supplémentaires prévues proviennent :

– à concurrence de 11,72 milliards de francs, de la première loi des finances rectificative, soit :

	(en millions de francs)
– Majoration des prévisions initiales de recettes en ce qui concerne la T.V.A. et les impôts perçus par voie de rôles .....	6 600
– Majoration du prélèvement fiscal sur les carburants (dont 126 millions de F au titre du fonds spécial d'investissement routier) .....	860
– Mesures d'accélération du recouvrement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance .....	350
– Mesures d'accélération du prélèvement obligatoire opéré par les banques sur les revenus de capitaux mobiliers .....	300
– Diminution du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au bénéfice du régime général de sécurité sociale .....	2 646
– Cotisation nationale de 6,5 % due par les assujettis à la taxe professionnelle.....	960
	<u>11 716</u>

– à concurrence de 0,4 milliard de francs, de la 2<sup>e</sup> loi de finances rectificative, grâce à l'institution d'une cotisation de 0,1 % à la charge des entreprises redevables de la taxe d'apprentissage.

Cette recette compense l'ouverture d'un crédit de même montant destiné à financer des mesures nouvelles prises dans le cadre du Pacte national pour l'emploi (Cf. ci-dessus p. 43).

– à concurrence de 2,38 milliards de francs du collectif de fin d'année, soit :

(Milliards de F)

<b>– Opérations à caractère définitif :</b>	
- actualisation des prévisions de recettes, liée principalement à celle des hypothèses économiques .....	– 0,155
- recettes diverses : versement du fonds d'aide et de coopération .....	+ 0,045
- produits et revenus du domaine de l'Etat .....	+ 0,022
- participation exceptionnelle des employeurs à la formation professionnelle des jeunes .....	+ 0,560
	<u>+ 0,472</u>
<b>– Opérations à caractère temporaire :</b>	
- remboursement de prêts du Trésor consentis à la caisse centrale de crédit hôtelier .....	+ 1,906
<b>TOTAL</b> .....	<u>+ 2,378</u>

En définitive, l'ensemble des lois de finances rectificatives ont fait passer le solde des opérations à caractère définitif du budget général de + 0,525 à – 17,17 milliards de francs et celui des opérations à caractère temporaire de – 0,52 à + 1,39 milliard de francs.

Le solde négatif qui en résulte (– 15,79 milliards de francs) est toutefois encore inférieur au solde effectivement constaté en fin d'exercice (– 19,46 milliards de francs) après les modifications introduites par voie réglementaire ou résultant du projet de loi de règlement.

## II) - LES MODIFICATIONS D'ORIGINE RÉGLEMENTAIRE

Outre les corrections apportées par des décrets ou arrêtés faisant l'objet d'une ratification par une loi de finances rectificative et qui ont déjà été mentionnées ci-dessus, les opérations de nature réglementaire intervenant dans le cadre de la gestion des crédits budgétaires sont :

- les majorations de crédits liées à des plus-values de recettes particulières,
- les ouvertures de crédits liées à des fonds de concours,
- les transferts, virements et répartitions,
- les reports de crédits.

On complètera la description de ces opérations par un aperçu de la gestion des autorisations de programme.

### 1° Les opérations ratifiées par les lois de finances rectificatives.

On n'évoquera ces mesures que pour mémoire, étant donné qu'il en a déjà été fait mention dans l'étude des lois de finances rectificatives (Cf. ci-dessus, p. 41).

Il s'agit d'une part des trois *décrets d'avances* intervenus respectivement les 27 juillet, 1<sup>er</sup> et 14 septembre 1977 et ratifiés par la deuxième loi de finances rectificative du 22 décembre 1977. Le premier de ces décrets a trait à l'indemnisation des sinistrés d'inondations dans le Sud-Ouest, le second à la réforme de l'aide au logement, le troisième à des actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

**Tableau n° 19**  
**Modifications apportées aux lois de finances par des mesures réglementaires**

(Millions de francs)

Previsions lois de finances initiale et rectificat. (a)	MODIFICATIONS d'ORDRE REGLEMENTAIRE.						Situation avant la loi de réglement	
	Reports de la gestion précédente	Transferts virements répartition	Fonds de concou	Crédits liés à des plus-values de recettes.	Reports à la gestion suivante.	TOTAL.		
<b>I-Opérations à ca-</b>								
<b>ractère définitif :</b>								
= Dépenses ordinai-								
res civiles :								
= Budget général :	292.444	1.937	11.623	4.944	- 10 (b)	- 4.800	13.694	306.138
= Comptes d'aff.								
spéciale .....	4.038	36	- -	- -	84	- 51	69	4.107
= Dépenses civiles:								
en capital .....								
= Budget général :	33.344	6.188	445	2.757	- -	- 6.136	3.254	36.598
= Comptes d'aff.								
spéciale .....	5.408	322	- 204	862	488	- 222	1.246	6.654
= Dépenses mili-								
taire								
= Budget général :	68.385	2.002	- 11.864	4.697	- -	- 2.610	-7.775	60.610
= Comptes d'aff.								
spéciale .....	174	- -	- -	- -	- -	- -	- -	174
= TOTAL .....	403.793	10.485	- -	13.260	562	- 13.819	10.488	414.281
= Budgets annexes :	85.018	1.131	- -	874	480	- 1.456	1.029	86.047
= TOTAL des opé-								
rations à ca-								
ractère défi-								
nitif .....	488.811	11.616		14.134	1.042	- 15.275	11.517	500.328
<b>II-Opérations à ca-</b>								
<b>ractère tempora-</b>								
<b>ire</b>								
= Comptes d'aff.								
spéciale .....	181	74	- -	- -	17	- 73	18	199
= Comptes de prêts :	5.001	4.510	- -	- -	- -	- 4.044	466	5.467
= Comptes d'avances :	42.860	- -	- -	- -	- -	- -	- -	42.860
= Autres comptes								
(charge nette) ..	- 943	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- 943
= TOTAL des opé-								
rations à ca-								
ractère tempo-								
raire .....	47.099	4.584	- -	- -	17	- 4.117	484	47.583
= TOTAL I + II ...	535.910	16.200	- -	14.134	1.059	- 19.392	12.001	547.911

(a) Deduction faite des annulations de crédits prévues par les lois de finances rectificatives

(b) Annulation de crédits d'un exercice antérieur

Il s'agit d'autre part d'annulations de crédit tendant à réduire l'incidence des dépenses supplémentaires incluses dans les lois de finances rectificatives. Le tableau suivant fait la synthèse de ces annulations.

**Tableau n° 20**  
**Annulations de crédit**

(Millions de francs)

	B U D G E T général	Budgets annexes	Comptes d'affectation spéciale.
= 1ère loi de finances rectificative	{ 423,7 (1) 250,- (2)	143 (1)	--
= 2ème loi de finances rectificative	7,4	-	--
= 3ème loi de finances rectificative	1.819,-	207	47
	2.500,1	350	47

(1) incidence de la réduction du taux normal de T.V.A.

(2) annulation d'une dotation en capital pour Air France.

En marge de ces annulations reprises dans les lois de finances rectificatives, il existe un certain nombre d'autres réductions de crédits, de faible importance, qui ont traduit des modifications de structure gouvernementale ou administrative. Une mention particulière doit être faite de l'arrêté du 28 mars 1977, qui a annulé 9,7 millions de francs de crédits. Cette mesure résultait d'un engagement pris par le Gouvernement à l'occasion de la régularisation de dépassements de crédits limitatifs constatés lors du règlement du budget de 1974. Le Parlement ayant refusé d'ouvrir les crédits correspondants, le montant des dépenses non couvertes avait été porté à un compte de résultats provisoires. A l'occasion du règlement du budget suivant, le Parlement avait accepté le transfert aux découverts du Trésor des sommes en cause mais demandé que des réductions de crédits soient effectuées à due concurrence sur les chapitres intéressés.

## **2° Les majorations de crédits liées à des plus-values sur recettes particulières.**

Ces opérations concernent exclusivement les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale. Elles sont permises (Art. 21 et 25 de l'ordonnance de 1959) par la rentrée de ressources qui n'étaient pas prévues initialement.

- En ce qui concerne les *budgets annexes*, le montant des crédits qui ont pu ainsi être engagés s'élève à 480 millions de francs, en recul de 62<sup>00</sup> par

rapport à 1976. Cette régression considérable s'explique par l'évolution du budget des prestations sociales agricoles. En effet, les majorations de crédits inscrits à ce budget annexe qui avaient atteint 1 016 millions de francs en 1976 ne sont plus que de 186 millions de francs en 1977. Ceci est la conséquence, d'une part, d'une sous-évaluation du rendement des cotisations en 1976, qui a été corrigée l'année suivante (+ 512 millions de francs) et, d'autre part, de ce qu'aucune majoration n'est intervenue en 1977 au titre de la compensation des charges entre régimes de sécurité sociale (1) (+ 504 millions de francs).

– Les majorations de crédits dont ont bénéficié certains comptes d'affectation spéciale ont atteint 589 millions de francs, montant très supérieur à celui de 1976 (196 millions de francs). Cette forte augmentation provient essentiellement de versements effectués du budget de l'Équipement au F.S.I.R. lesquels, nuls en 1976, se sont élevés à 449 millions de francs l'année suivante (Chap. 53-21, participation aux dépenses du F.S.I.R.). Une autre majoration non négligeable est à signaler au compte « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités » (83,4 millions de francs).

### 3° Les ouvertures de crédits sur fonds de concours

Aux termes de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les fonds de concours sont « versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public (...). Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du Ministre des Finances au ministre intéressé ». En outre, le même texte assimile à des fonds de concours le produit de « certaines recettes de caractère non fiscal ». Étant donné la variété des fonds de concours, la Cour des comptes distingue trois catégories de fonds :

a) *les contributions des tiers*, qui ont représenté, en 1977, 27 % du total des fonds de concours. Les principales parties versantes sont les *collectivités et établissements publics locaux* dont la contribution a atteint en 1977 2 240 millions de francs ainsi répartis :

	M.F.
– construction et humanisation des hopitaux .....	1 192
– constructions scolaires .....	421
– ports maritimes et voies navigables.....	210
– équipements sportifs.....	146
– monuments historiques.....	73
– documents d'urbanisme.....	46
– divers.....	152
	<u>2 240</u>

(1) Sur la compensation démographique entre régimes de sécurité sociale, voir ci-dessus 2<sup>e</sup> partie, p. 31.

Les autres contributions proviennent d'Etats étrangers et d'organismes internationaux (709 millions de francs) ainsi que de diverses entreprises, associations ou particuliers (250 millions de francs).

b) les *remboursements de services rendus* ont atteint en 1977 47 % du montant des fonds de concours. Les plus importants de ces remboursements proviennent des comptes de commerce gérés par le ministère de la Défense, lequel restitue au budget général les rémunérations des agents relevant de ces comptes et dont les traitements ont été payés sur les crédits du budget général (3 466 millions de francs). Sont également pris en compte les versements faits par les Etats étrangers au titre des fabrications d'armement menées en commun et du contrôle technique d'installations communes (1 180 millions de francs). A noter enfin les versements des collectivités locales et établissements publics locaux pour la gestion de leur voirie (490 millions de francs).

c) des *ressources diverses* sont en outre assimilées à des fonds de concours. Il s'agit notamment :

- des frais d'assiette et la perception des impôts locaux (1 265 millions de francs),

- d'une part du produit des redressements d'impôts (922 millions de francs),

- des participations aux frais de fonctionnement du service des hypothèques (69 millions de francs),

- d'une part du prélèvement sur le produit du P.M.U. pour le développement de l'élevage (107 millions de francs) et la protection de la nature (52 millions de francs).

*L'ensemble des crédits ouverts sur fonds de concours s'est élevé en 1977 à 12 398 millions de francs pour le budget général, 480 millions de francs pour les budgets annexes et 862 millions de francs pour les comptes d'affectation spéciale. Leur affectation est indiquée ci-dessous :*

**Tableau n° 21**  
**Fonds de concours**

Désignation	Fonds de concours rattachés			Variations de 1976 à 1977 (en %)
	1975	1976	1977	
(en millions de francs)				
<b>A.- Budget général</b>				
- Services civils :				
Dépenses ordinaires .....	3 608	4 548	4 944,5	+ 8,7
Dépenses en capital .....	1 104	2 011	2 756,5	+ 37
- Services militaires :				
Dépenses ordinaires .....	2 532	2 868	3 530,3	+ 23
Dépenses en capital .....	1 275	1 078	1 166,4	+ 8,2
	8 519	10 505	12 397,7	+ 18
<b>B.- Budgets annexes .....</b>	1 148	847	480	-43
<b>C.- Comptes d'affectation spéciale .</b>	796	1 136	862	-24
<b>Total.....</b>	<b>10 463</b>	<b>12 488</b>	<b>13 739,7</b>	<b>+ 10</b>

#### 4° Les virements, transferts et opérations de répartition

Ces opérations ont pour effet de modifier la répartition ou l'affectation des crédits votés sans en changer le montant. Elles sont donc sans influence sur l'équilibre budgétaire.

Selon les indications contenues dans le rapport de la Cours des comptes les mouvements de crédits ayant affecté le budget général auraient évolué comme suit au cours des trois dernières années (1) :

	1975	-	1976	-	1977
	----		----		----
	( Millions de Frs )				
== Virements .....	834		1.108		1.220
== Transferts .....	10.440		11.756		27.372
== Répartitions .....	14.878		13.473		12.398
	<u>26.152</u>		<u>26.337</u>		<u>40.990</u>

**L'augmentation spectaculaire des transferts enregistrée en 1977 n'est qu'apparente. Elle est due aux nouvelles modalités d'inscription des crédits relatifs aux pensions et retraites (voir ci-dessous b).**

(1) Les mouvements recensés dans le projet de loi de règlement sont très inférieurs aux montants indiqués par la Cour des comptes (12 068 millions de F en 1977).

a) *les virements*

« Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances » (Art. 14 - ordonnance du 2-1-1959). Ils sont autorisés par décret et doivent répondre à des conditions précises : intervenir à l'intérieur du même titre d'un même budget, se maintenir dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés et ne pas s'opérer d'une dotation évaluative ou provisionnelle vers une dotation limitative.

En 1977, les virements de crédits sont restés relativement faibles (1 220 millions de francs) en progression de 10 % par rapport à 1976.

b) *les transferts*

« Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière » (Art. 14 - ordonnance du 2-1-1959). A la différence des virements, ils sont autorisés par arrêté du ministre du Budget.

Ils peuvent être regroupés en trois catégories :

– les transferts justifiés par le fait que le service gestionnaire finalement compétent ne relève pas du Ministère au budget duquel les crédits nécessaires ont été initialement portés.

Un exemple caractéristique, très important en valeur, de cette sorte de transfert est celui qui affecte les crédits relatifs au **service des pensions des agents de l'Etat**.

Jusqu'en 1976, ces crédits étaient ouverts au budget des Charges communes et les dépenses correspondantes directement imputées à ce budget. En 1977, les crédits de pensions ont été inscrits aux budgets des divers ministères, à un chapitre nouveau. Les pensions ont continué cependant à être liquidées et payées par les services du ministère des Finances et les dépenses correspondantes à être imputées, comme auparavant, au budget des Charges communes. Celui-ci a donc reçu par voie de transfert, dès le début de la gestion, l'intégralité des crédits de pensions initialement ouverts dans les budgets des différents ministères ; deux arrêtés en date du 24 février 1977 ont ainsi transféré près de 17,8 milliards de francs des budgets des divers Ministères vers le budget des charges communes.

– les transferts de dotations délibérément ouvertes à des lignes globales, le plus souvent dans des budgets à vocation interministérielle (Charges communes ou Services du Premier ministre).

Leur montant s'est élevé en 1977 à 1,7 milliard de francs.

Ils ont eu trait notamment aux actions en faveur de l'emploi des jeunes, à l'environnement, à l'aménagement touristique et à la rénovation rurale.

– les transferts motivés par des *mesures exceptionnelles* comme celles qui ont été prises en 1976 en vue de la *résorption de l'auxiliarat dans l'administration*. (1,3 milliard de francs).

### c) les répartitions de crédits globaux

Ces opérations concernent trois sortes de crédits globaux :

1<sup>o</sup>) – le crédit global pour dépenses éventuelles (Chap. 37-94 du budget des Charges communes) sert à compléter en cours de gestion les dotations provisionnelles des Ministères. Fixé à 50 millions de francs par la loi de finances de 1977, il a été presque intégralement utilisé.

Parmi les budgets bénéficiaires, citons :

- les Affaires étrangères (frais de réception, rapatriements du Vietnam),
- l'Intérieur (secours aux victimes des calamités publiques),
- les Services généraux du Premier Ministre (remboursement sur achat de matériel de presse),
- la Justice (entretien des détenus).

2<sup>o</sup>) – le crédit global pour dépenses accidentelles (Chap. 37-95 du budget des Charges communes) permet de faire face aux dépenses entraînées par des calamités ou des événements imprévus. Egal initialement à 50 millions de francs, il a été majoré de 120 millions de francs par deux lois de finances rectificatives pour permettre le financement des mesures prises à la suite des inondations du Sud-Ouest de la France.

3<sup>o</sup>) – Les crédits globaux dits de l'article 7, par référence à l'article correspondant de l'ordonnance de 1959, sont destinés à couvrir des dépenses « dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés ». Leur répartition est faite en cours de gestion par arrêté du Ministre du Budget.

Le volume de ces crédits tend à décroître mais reste encore très important (14,78 milliards de francs en 1975 ; 13,40 milliards de francs en 1976 ; 12,26 milliards de francs en 1977).

**Tableau n° 22**  
**Répartition des crédits de « l'article 7 »**

Budgets d'origine	Objet	1975	1976	1977	Budgets bénéficiaires
		(en millions de francs)			
Charges communes. Défense.	Charges de personnel ....	12 552	11 579,1	9 814,2	Divers.
Charges communes.	Rénovation des bâtiments administratifs .....	459,1	»	»	Education, Culture, Intérieur, Services financiers, etc.
Charges communes.	Rationalisation des choix budgétaires .....	20,8	22,8	25,1	Services financiers, Equipement, Transports, Intérieur, Agriculture, Industrie, etc.
Charges communes (en 1977 : Commerce et artisanat).	Actions en faveur du commerce et de l'artisanat .....	»	20	14,5	Commerce et artisanat et, avant 1977, Charges communes.
Charges communes en 1977 : Secrétariat général de la Défense nationale.	Programme civil de défense .....	16	18,4	15,5	Intérieur, Défense et divers.
Charges communes.	Enquêtes statistiques prioritaires .....	14,25	15,9	»	Agriculture, Services financiers.
Charges communes.	Amélioration de la productivité .....	1	1,5	1,7	Divers.
Services généraux du Premier ministre.	Formation professionnelle .....	1 600,15	1 435,25	1 954	Travail, Agriculture et divers.
Agriculture.	Fonds d'action rurale ....	106,1	39,7	86,9	Agriculture, Charges communes, Services financiers.
Services financiers.	Equipement des services financiers .....	»	245,2	264,3	Services financiers.
Services financiers.	Travaux de recensement .....	15,4	18,1	13,6	Services financiers.
Jeunesse et Sports.	Actions nouvelles en faveur de la jeunesse .....	0,6	0,55	0,55	Jeunesse et Sports.
Environnement.	Protection de la nature et de l'environnement....	»	»	3,15	Equipement et Environnement.
Services généraux du Premier ministre.	Aménagement touristique .....	»	»	72,3	Divers.
	<b>Totaux .....</b>	<b>14 785,4</b>	<b>13 396,5</b>	<b>12 265,8</b>	

La plus grande partie de ces crédits porte sur la rémunération des agents de l'Etat (7,8 sur 12,3 milliards de francs en 1977). C'est ce qu'il est convenu d'appeler la « grande répartition » qui a pour objet d'attribuer à chaque Ministère le complément de crédits qui lui sont nécessaires pour compenser les hausses des traitements et cotisations sociales qui sont intervenues au cours de l'exercice précédent.

Parmi les autres crédits de même nature, on note un crédit de 1,95 milliard de francs au titre de la formation professionnelle, sur lequel 1,70 milliard de francs a été affecté à la rémunération de stagiaires dans le cadre du Pacte national pour l'emploi.

### 5° Les reports de crédits

Les autorisations budgétaires revêtent un caractère strictement annuel. Cependant l'ordonnance de 1959 a prévu, sous certaines conditions, le report de crédits à la gestion suivante tant pour les opérations en capital que pour les dépenses ordinaires.

Considérés globalement, les reports de crédits représentent une masse financière qui n'est pas négligeable. Ainsi, pour ce qui concerne le budget général, les reports de l'exercice 1976 à l'exercice 1977 se sont élevés à 10,13 milliards de francs tandis que les reports de l'exercice 1977 à 1978 ont atteint 13,54 milliards de francs. Ces mouvements ont de la sorte entraîné une diminution de 3,41 milliards de francs des crédits disponibles en 1977. En revanche, pour les comptes spéciaux du Trésor (comptes de prêts et comptes d'affectation spéciale), le solde des reports a été positif de 464 millions de francs (1).

**Tableau n° 23**  
**Reports de crédits de l'exercice précédent et à l'exercice suivant**

Désignation	Reports de 1976 à 1977	Reports de 1977 à 1978
	(En millions de francs)	
Reports de crédits pour dépenses en capital.....	8 064	8 557
Reports de crédits pour dépenses ordinaires :		
– inscrits à l'état « H ».....	1 370	4 398
– provenant de fonds de concours.....	97	120
– autres crédits.....	596	470
Total « dépenses ordinaires ».....	2 063	4 988
Total des reports.....	10 127	13 547

Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessus, la majeure partie des crédits reportés porte sur des *investissements* ou des *subventions d'équipement d'équipement*.

(1) 4 510 millions de francs de reports de 1976 à 1977 et 4 046 millions de francs de reports de 1977 à 1978.

Le détail des opérations de cette nature reportées de 1977 à 1978 figure dans le tableau ci-après. On observe, par rapport à l'exercice précédent, *une augmentation des reports relatifs aux dotations en capital des entreprises publiques, aux primes à la construction et aux actions contre l'habitat insalubre*. En revanche, en raison d'une consommation accrue des crédits, les reports de crédits d'aide à la création d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises ont été moins importants qu'en 1976.

En ce qui concerne les *dépenses ordinaires*, les chapitres pour lesquels l'autorisation de report est donnée par la loi de finances (Etat H) ont connu un accroissement spectaculaire du volume des crédits reportés. Après avoir été égal à 2,35 milliards de francs en 1975 puis 1,37 milliard de francs en 1976, le montant de ces reports à l'exercice suivant a atteint 4,40 milliards de francs en 1977. Cette augmentation trouve sa principale origine dans la mise en œuvre du *Pacte national pour l'emploi des jeunes*, les dotations inscrites à cette fin dans la première loi de finances rectificative ayant été prévues pour une période d'un an commençant le 1<sup>er</sup> juillet 1977.

**Tableau n° 24**  
**Crédits reportés de 1977 à 1978**  
**(opérations en capital)**

Budgets	Reports de 1977 à 1978		Principaux chapitres concernés (classés par ordre d'importance décroissante)
	En millions de francs	En pourcentage des crédits nets	
Charges communes.....	1 585,3	30,8	54-90 (Apport au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte). 65-01 (Aide aux villes nouvelles et à l'équipement de base des grands ensembles). 64-00 (Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises industrielles). 57-05 (Equipement administratif. Acquisitions, constructions et aménagement d'immeubles nécessaires au fonctionnement des administrations et services publics de l'Etat).
Equipement.....	1 058	12,5	65-40 (Aménagement foncier et urbanisme – Subventions d'équipement). 65-54 (Construction et amélioration de logements sociaux). 53-20 (Routes et circulation routière – Equipement). 53-21 (Participation aux dépenses du F.S.I.R.).
Industrie et Recherche....	702,8	9,2	66-04 (Subventions du fonds de la recherche scientifique et technique). 64-92 (Aide à l'industrialisation des produits nouveaux et à l'adaptation des structures industrielles). 66-05 (Plan calcul) 62-91 (Interventions dans le domaine de l'énergie).
Education.....	397,3	10,1	56-33 « Etablissements d'enseignement du second degré – établissements scolaires spécialisés et centres d'information et d'orientation ». 66-33 « Subventions d'équipement pour les établissements d'enseignement du second degré, les établissements scolaires spécialisés et les écoles normales primaires ». 66-31 « Subventions d'équipement... premier degré ».
Agriculture.....	326,4	11,8	61-60 « Hydraulique » 61-72 « Constructions rurales et travaux d'aménagement en zone rurale ».
Marine marchande.....	218	14,8	64-61 « Equipement naval. – Interventions ».
Santé.....	200	7,2	66-13 « Subventions d'équipement pour l'humanisation des établissements ».
Services financiers.....	197,5	31,1	57-90 Equipement des services financiers ».

Les reports sur les autres catégories de crédits (Fonds de concours et crédits divers) sont restés assez faibles.

## 6° La gestion des autorisations de programme

Prises dans leur ensemble, **les autorisations de programme ouvertes par les lois de finances ont progressé de près de 11 % par rapport à 1976**, atteignant 99,4 milliards de francs au lieu de 89,65 l'année précédente. L'augmentation a porté, pour près des deux tiers, sur les *autorisations de programme ouvertes au budget annexe des Postes et télécommunications, qui ont augmenté de 42 %*. L'accroissement a été beaucoup plus modéré pour le budget général : 71,35 milliards de francs en 1977 (au lieu de 68,5 en 1976 : + 4,2 %) ; la différence avec l'année précédente correspond, pour l'essentiel, aux autorisations de programme ouvertes au fonds d'action conjoncturelle institué par l'article 29 de la loi de finances initiale pour 1977 (2,5 milliards de francs).

a) – le *Fonds d'action conjoncturelle* (F.A.C) qui constitue un chapitre du budget des Charges communes a pour objet de compléter par les autorisations de programme qu'il comporte les effets d'un éventuel ralentissement de l'économie. On doit observer cependant que ce chapitre budgétaire n'est pas doté de crédits de paiement (1).

En 1977, le fonds a été doté de 2,5 milliards de francs d'autorisations de programme. Sur ce montant, 1,25 milliard de francs a été débloqué en juin 1977, puis 0,9 milliard de francs en septembre : 350 millions de francs sont donc restés inemployés.

Le budget de l'Équipement a reçu 1,44 milliard de francs à lui seul, soit les deux tiers des autorisations transférées. Ceci s'explique par le fait que ces crédits ont été principalement affectés à la relance du secteur du bâtiment et des travaux publics (2). Le budget de l'Agriculture a reçu pour sa part 250 millions de francs et celui de l'Éducation, 150 millions de francs.

b) – *l'utilisation des autorisations de programme* inscrites dans les lois de finances pour 1977 est, comme les années précédentes, loin d'être intégrale.

Le tableau ci-dessous présente les taux d'utilisation de chaque budget. Compte tenu de la politique restrictive qui a été celle du budget 1977 à l'égard des dépenses d'équipement, il n'est pas surprenant de constater que la plupart des Ministères ont moins utilisé leurs autorisations de programme qu'ils ne l'avaient fait l'année précédente.

---

(1) Voir à ce sujet les observations de la COUR des COMPTES ci-dessous, p. 71.

(2) Voir ci-dessus, p. 6.

**Tableau n° 25**  
**Taux d'utilisation des autorisations de programme.**

Taux moyen inférieur à 90 %		Taux moyen supérieur à 90 %	
Budgets	Taux	Budgets	Taux
Aviation civile.....	63,1	Section « Terre » de la	
Charges communes.....	65,3	Défense.....	90,2
Environnement.....	68	Santé.....	90,9
Services généraux du Premier		Section « Marine » de la	
ministres.....	68,3	Défense.....	91,5
Affaires étrangères.....	68,8	Universités.....	92,1
Marine marchande.....	70,2	Justice.....	92,8
Industrie.....	76,05	Equipement.....	93,4
Travail.....	77,45	Agriculture.....	94,7
Transports terrestres.....	77,8	Intérieur.....	94,75
Section commune de la		Education.....	96,8
Défense.....	80	Jeunesse.....	100
Services financiers.....	84,6		
Section « Air » de la Défense...	86,6		
Culture.....	89,1		

Au plan technique, la Cours des comptes dénombre, dans son rapport annuel, trois raisons permettant d'expliquer l'importance des reliquats non utilisés :

- l'ouverture trop tardive de certaines autorisations de programme pour en permettre l'utilisation avant la fin de l'année (cas des autorisations de programme de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1977) ;

- La complexité du financement de certaines opérations ;

- l'obligation de ne conclure de marchés que lorsque les crédits de paiement nécessaires dans l'année sont disponibles.

**Pour l'ensemble des services civils de l'Etat, 72 % des autorisations de programme auraient été engagés et 67 % de ces engagements auraient été suivis de paiements.**

c) - les *autorisations de programme provisionnelles* permettent à l'Etat, lorsqu'il a la responsabilité de certaines opérations d'investissement, de procéder aux engagements de dépenses nécessaires sans attendre le rattachement des fonds de concours des collectivités publiques qui participent à ces opérations. Les autorisations provisionnelles sont apurées par le paiement des participations et l'ouverture des crédits correspondants.

Dans la pratique (1), on a pu déplorer parfois le retard mis par les tiers – collectivités locales ou établissements publics – à s'acquitter de leur contribution.

*C'est ainsi que les « restes à apurer » du F.S.I.R. s'élevaient encore en 1977 à 1,08 milliard de francs et les reliquats de fonds de concours pour les établissements scolaires du 2<sup>e</sup> degré, à 577,3 millions de francs.*

(1) Voir ci-après p. 71, les observations de la Cour des Comptes à ce sujet.

### III) LES MODIFICATIONS PROPOSÉES par le PROJET de LOI de RÉGLEMENT

**Les ouvertures de crédits complémentaires inscrites dans le projet de loi de règlement et destinées à faire face à des dépassements de crédits s'élèvent à 7,65 milliards de francs, soit 1,4 % des crédits disponibles avant l'intervention de la loi de règlement. Pour le seul budget général, le montant des crédits complémentaires demandés est de 4,07 milliards de francs soit 1 % des crédits disponibles.**

**Les annulations de crédits non consommés proposées par le même projet de loi de règlement atteignent 4,23 milliards de francs dont 3,24 milliards de francs au titre du budget général.**

**Tableau n° 26**  
**Modifications inscrites dans le projet de loi de règlement et situation finale de l'exercice.**

(Millions de francs)

		LOI de REGLEMENT.				
SITUATION :					SITUATION	
avant le :		Annulations :			finale de	
projet de :		de crédits :			l'exercice	
loi de :		de crédits :			SOLDE	
règlement :		non :			net	
complémentaires :		consommés :				
<b>I-Opérations à caractère définitif -</b>						
=Budget général						
=Dépenses ordinaires civiles .....						
306.138	4.041	- 3.188	+	853	306.991	
=Dépenses civiles en capital .....						
36.598	- -	- 5	-	5	36.593	
=Dépenses militaires .....						
60.610	27	- 46	-	19	60.591	
403.346	4.068	- 3.239	+	829	404.175	
=Comptes d'affectation spéciale .....						
10.935	43	- 167	-	124	10.811	
=Budgets annexes .....						
86.047	1.237	- 510	+	727	86.774	
<b>TOTAL des opérations à caractère définitif .....</b>						
500.328	5.348	- 3.916	+	1.432	501.760	
<b>II-Opérations à caractère temporaire -</b>						
=Comptes d'affectation spéciale .....						
199	- -	- 9	-	9	190	
=Comptes de prêts .....						
5.467	- -	- 3	-	3	5.464	
=Comptes d'avances .....						
42.860	2.302	- 99	+	2.203	45.063	
=Autres comptes (charge nette) ...						
- 943	- -	- -	-	- -	183 (a)	
<b>TOTAL des opérations à caractère temporaire .....</b>						
47.583	2.302	- 111	+	2.191	50.900	
<b>TOTAL I + II .....</b>						
547.911	7.650	- 4.227	+	3.623	552.660	

(a) Compte tenu d'un ajustement comptable de 1.126 millions de Frs.

## 1° Les dépassements de crédits dans le budget général

L'essentiel (96,6 %) des compléments proposés au titre du budget général ont trait à des crédits évaluatifs.

a) – *crédits évaluatifs* : Autorisés par la loi organique, les dépassements de crédits évaluatifs doivent cependant rester exceptionnels. L'évolution observée en 1977 est, à cet égard, positive puisque le volume des dépassements affectant des chapitres dotés de ressources évaluatives est ramené de 3,80 % en 1976 à 0,97 % du montant des crédits nets totaux.

Ces dépassements se répartissent ainsi :

**Tableau n° 27**  
**Dépassements de crédits évaluatifs**  
**(budget général)**

Nature des dépenses	Montant des dépassements		
	1975	1976	1977
(En millions de francs)			
Dette publique et dépenses en atténuation de recettes :			
– Dette publique .....	6 146,5	4 654,8	1 514,1
– Dépenses en atténuation de recettes .....	2 474,8	5 334,2	987,8
Emprunts locaux, emprunts économiques, bonifications d'intérêt .....	342,4	1 096,5	388
Pensions civiles et militaires, retraites et accessoires :			
– Pensions aux invalides de guerre, retraite du combattant et accessoires .....	452,6	1 170,4	530,6
– Pensions civiles .....		6,5	9,9
Prestations du Fonds national de chômage .....	905,5	1 266,4	268,2
Cotisations sociales et prestations sociales versées par l'Etat .....	64,1	76,1	0,1
Frais de justice et de contentieux, réparations civiles .....	45,6	59	154,7
Divers .....	96,3	111,3	76,5
<b>Totaux .....</b>	<b>10 527,8</b>	<b>13 775,2</b>	<b>3 929,9</b>

Les principaux dépassements continuent d'intéresser le budget des Charges communes. La diminution considérable de leur montant résulte de l'ouverture de crédits supplémentaires par la première loi de finances rectificative : l'ajustement a porté en particulier sur le titre I (5,3 milliards de francs), ce qui ne s'était pas produit depuis 1973.

Les difficultés, en certains cas, d'une prévision satisfaisante expliquent toutefois que les majorations intervenues en 1977 n'ont pas suffi à empêcher la persistance des dépassements. Tel est, en particulier, le cas du chapitre 15-01

« Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées » qui est en dépassement de 959 millions de francs malgré une majoration de crédits de 2 milliards de francs en cours d'année (incidence des remboursements de taxe professionnelle).

Pour les autres budgets, les *régularisations* demandées dans le projet de loi de règlement semblent *anormalement élevées au budget des Anciens combattants* où l'on constate à nouveau, malgré une certaine amélioration, la sous-évaluation des prévisions en matière « d'action sociale et d'assistance et solidarité » ; il en résulte un dépassement de 534,3 millions de francs. De même, *au budget du Travail*, le chapitre « Fonds national de chômage » enregistre un dépassement de 268,2 millions de francs bien que la loi de finances rectificative du 14 juin 1977 ait prévu une dotation complémentaire de 1 300 millions de francs.

b) – *crédits provisionnels* : La loi organique considère comme irréguliers les dépassements de crédits provisionnels. En effet, si elle admet en son article 10 que le montant des dépenses de cette nature peut ne pas correspondre exactement à la dotation initiale, elle prévoit que les chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel peuvent être complétés en cours d'année par prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles ou, en cas de besoin, par décret d'avances.

A la fin de 1977, les dépassements de cette nature atteignent le niveau inégalé les années précédentes, de 134,89 millions de francs ; la progression est de 38,1 % par rapport à 1976, année où pourtant le chiffre enregistré était déjà particulièrement élevé.

La quasi-totalité du dépassement est imputable au chapitre 46-21 « Aide sociale » *du budget de la Santé*. En effet, comme en 1976, les dépenses que la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées met à la charge des caisses d'allocations familiales, ont été supportées en 1977 par le budget de l'Etat, payées sans ordonnancement préalable, et imputées au Fonds national de solidarité.

c) – *crédits limitatifs* : après le fléchissement considérable de l'an dernier, le volume de ces dépassements connaît une nouvelle et forte diminution (de 20 à 3,1 millions de francs).

Cette évolution prouve l'aptitude des services à maîtriser les difficultés liées à l'avancement de la date de la « grande répartition » (1) et à la création de nouveaux chapitres de rémunération d'auxiliaires. Certes, une vingtaine de dépassements affectent encore, pour des montants d'ailleurs généralement peu élevés, des chapitres de rémunération. Ils s'expliquent principalement par l'intervention de la « grande répartition » avant que soit exactement connu le montant des dépenses définitives.

---

(1) Voir ci-dessus, p. 56.

## 2° Les dépassements de crédits dans les budgets annexes.

Tout en représentant une proportion assez stable des crédits ouverts (1,4 % en 1977), les dépassements accusent une progression de 19 % par rapport à l'année précédente. A l'inverse, les annulations demandées dans le projet de loi de règlement diminuent de 59 %.

**Tableau n° 28**  
**Ouvertures et annulations de crédits**  
**(budgets annexes)**

(Millions de francs)

	Crédits disponibles	Ouvertures de crédits	Annulations de crédits	Dépenses effectives
<b>Services civils -</b>				
- Imprimerie nationale .....	703	-	- 12	691
- Légion d'honneur .....	43	4	- 5	42
- Monnaies et Médailles .....	467	30	- 5	492
- Ordre de la Libération .....	1	-	-	1
- Postes et Télécommunications	60.167	293	- 333	60.127
- Prestations sociales agricoles .....	23.239	902	- 112	24.029
	84.620	1.229	- 467	85.382
<b>Services militaires .....</b>	1.427	8	- 43	1.392
<b>- TOTAL .....</b>	86.047	1.237	- 510	86.774

Les régularisations demandées dans le projet de loi de règlement concernent des opérations d'ordre et des chapitres dotés pour « mémoire » ; elles visent aussi à couvrir des dépassements de crédits évaluatifs. Ces derniers (301,2 millions de francs au lieu de 414,4 millions de francs en 1976) affectent essentiellement le budget des Postes et télécommunications, notamment le chapitre 695-01 « Remboursements d'emprunts ».

Les dépassements portant sur des chapitres dont la dotation figure seulement pour mémoire ou correspondant à des opérations d'ordre concernent principalement le budget des Prestations sociales agricoles (724,9 millions de francs au chapitre 37-91 « Reversements et restitutions de droits indûment perçus et 176,5 millions au titre des excédents de recettes »).

### 3° Les dépassements de crédits dans les comptes spéciaux du Trésor

Les dépassements atteignent 2,30 milliards de francs au lieu de 1,02 milliard de francs l'année précédente (+ 125 %).

– Les *dépassements de crédits évaluatifs* affectent essentiellement le Service financier de la loterie nationale (20,6 millions de francs), les avances sur les impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes (2 177,17 millions de francs) ainsi que les « avances sur recettes budgétaires » (40 millions de francs) des territoires, établissements et Etats d'outre-mer.

– Les *dépassements de crédits limitatifs* concernent parfois des comptes dotés « pour mémoire ».

Dans cette catégorie, on relève notamment le compte d'avances aux territoires, établissements et Etats d'outre-mer dans lequel les *avances à la Nouvelle-Calédonie au titre de la garantie des ressources fiscales* à attendre du nickel donnent à nouveau lieu à un dépassement qui, en 1977, atteint 84,8 millions de francs.

Toutefois, des dépassements de crédits limitatifs se produisent également sur des lignes budgétaires dûment dotées : il en est ainsi du Fonds national du livre (5,5 millions de francs) et du Fonds national d'aide au sport de haut niveau (1,5 million de francs).

#### IV) - LES OBSERVATIONS de la COUR DES COMPTES

Dans le rapport annuel qu'elle consacre au projet de loi de règlement, la Cour des comptes a analysé les nombreuses modifications d'ordre législatif ou réglementaire apportées aux crédits ouverts par la loi de finances pour 1977. Elle a ainsi été amenée à formuler des observations sur les procédures utilisées et sur le bien-fondé de certaines opérations.

Pour compléter l'information du Sénat, il a paru utile de signaler les principales observations de la Cour.

##### 1° Caractère souvent artificiel des annulations de crédit

La Cour des comptes estime que la portée des arrêtés d'annulation de crédit est « souvent assez limitée ». « Ils permettent de réduire le montant du déficit prévisionnel évalué lors de la présentation de chacune de lois de finances rectificatives, mais leur incidence, appréhendée au niveau du chapitre, est souvent provisoire : elle se trouve fréquemment annulée par des ouvertures ultérieures au cours de la même année ». (Rapport p. 101).

##### 2 Utilisation de la procédure des fonds de concours dans le cas du F.S.I.R.

D'importants fonds de concours ont été versés par le Fonds spécial d'investissement routier aux budgets de l'Intérieur au titre des subventions pour le classement de routes nationales dans la voirie départementale (384,2 millions de francs) et de l'Équipement (431,9 millions de francs) pour des dépenses de personnel et de fonctionnement des services techniques. « *De tels mouvements ne sont qu'en apparence des fonds de concours* ». Le recours à cette procédure peut certes s'expliquer par le souci d'éviter les difficultés qu'entraîne le respect des règles posées par la loi organique pour opérer des mouvements de crédits entre un compte spécial du Trésor et le budget général. Mais il aboutit à accroître encore la complexité des relations entre le F.S.I.R. et le budget général, spécialement celui de l'Équipement, et à nuire ainsi à la clarté de la gestion. De surcroît, de telles opérations transgressent la règle de la spécialité budgétaire : elles ont en particulier pour résultat de modifier indirectement les règles de répartition de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, pourtant fixées par voie législative ». (Rapport p. 104).

### 3° Virements de crédits non conformes à la réglementation

« L'interdiction de virement d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative a été méconnue dans un cas. En effet, un décret du 21 juin 1977 a notamment accru de 300 000 francs les crédits du chapitre 37-17 de l'Équipement « Recherche scientifique et technique – Actions spécifiques » (chapitre à dotation limitative) au moyen de crédits annulés à concurrence de 69 000 francs sur deux chapitres à dotation évaluative du même budget et de 8 700 francs sur un chapitre à dotation provisionnelle : seule la différence (222 300 francs) a été prélevée sur un chapitre à dotation limitative.

« Modifiant la nature même des crédits votés, la procédure du virement ne devrait pas présenter un caractère répétitif.

« Il est, en effet, anormal d'y recourir, d'année en année, pour prélever des crédits sur des chapitres constamment excédentaires au profit d'autres qui sont en déficit chronique.

« Cependant, au *budget de l'Aviation civile*, le chapitre 31-13 (salaires et accessoires des personnels ouvriers) a présenté, une nouvelle fois, une insuffisance de dotation qui a été partiellement comblée par un virement de 1,8 million de francs. Au *budget de l'Équipement*, le chapitre 57-91 (Équipement immobilier des services) a reçu, pour la troisième année consécutive, des crédits provenant du chapitre 53-20 (Routes et circulation routière – Équipement). Au même budget, le chapitre 36-15 (subvention à l'Institut géographique national) qui a bénéficié en 1977 d'un virement de 8 millions de francs avait déjà reçu, par la même voie, 7,4 millions de francs en 1975 ; l'insuffisance chronique de sa dotation avait été comblée, en 1976, à concurrence de 14,25 millions de francs, par une loi de finances rectificative. Au *budget des Affaires étrangères*, des crédits sont chaque année virés de deux chapitres de matériel (34-02 et 34-12) à un chapitre d'indemnité (31-02) et au chapitre 34-92 (matériel automobile). Au *budget des Transports terrestres*, on constate, pour la deuxième année de suite, un important virement (40 millions de francs en 1976, 25 en 1977) du chapitre 46-43 (transferts sociaux) au chapitre 45-31 (transports collectifs parisiens) ». (Rapport p. 112 et 113).

### 4° Transferts de crédits irréguliers

« Le transfert de crédits ne doit pas modifier la nature des dépenses que ceux-ci sont appelés à couvrir.

« Cette règle essentielle est parfois méconnue, notamment lorsqu'il s'agit de chapitres à caractère fonctionnel, dont la spécialité n'est définie que par l'objet des dépenses et non par leur nature. Des transferts sont alors souvent opérés entre titres budgétaires différents, voire entre crédits pour dépenses en capital et crédits pour dépenses ordinaires. De nombreux exemples de cette pratique ont été relevés, comme les années précédentes, dans les transferts

prononcés à partir des « fonds » du *budget des Services généraux du Premier ministre*, ainsi que du *budget de l'Environnement*. Sans doute de tels transferts ne dérogent-ils pas forcément à la règle rappelée ci-dessus. Mais, comme l'observation en a déjà été faite, ils rendent souvent malaisé le contrôle de son application.

– La procédure du transfert a été instituée en vue de permettre une modification en cours d'année, dans la « détermination du service responsable de la dépense ».

« A cet égard, il faut mentionner notamment un transfert de 204 millions de francs du Fonds spécial d'investissement routier (chapitre 07 « Dépenses diverses ou accidentelles ») au budget de l'Équipement (chapitre 53-20 « Routes et circulation routière – Équipement »). Même si l'on admet la possibilité d'un transfert de crédits d'un compte d'affectation spéciale au budget général, on doit constater que, si les dépenses que les deux chapitres étaient appelés à couvrir étaient bien de même nature, le mouvement de crédits en cause n'était cependant pas lié à un changement dans le service responsable de la dépense, la direction des routes et de la circulation routière étant compétente dans les deux cas.

– « La dotation initiale de certains chapitres est considérablement accrue par des *transferts de crédits qui se répètent d'année en année pour des montants comparables*. Il conviendrait en pareil cas d'étudier la possibilité *d'accroître les dotations initiales des chapitres bénéficiaires, en diminuant à due concurrence celles ouvertes aux chapitres alimentant les transferts* ». (Rapport p. 113 et 115).

##### 5° Utilisation abusive du crédit global pour dépenses accidentelles.

Ce crédit est destiné à faire face à des « calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues ».

La Cour a relevé que « le caractère urgent ou imprévisible de diverses dépenses (prélevées sur ce crédit global) ne semble pas suffisamment démontré ».

« C'est ainsi que le chapitre 34-02 « Matériel » des *Services généraux du Premier ministre* a reçu 0,5 million de francs de crédits en provenance du chapitre 37-95 des Charges communes, en vue de la poursuite de la restauration du mobilier « noble » de l'Hôtel Matignon. Cette opération, entreprise en 1976, avait déjà donné lieu à une répartition de crédits analogue, d'un montant de 0,4 million de francs pour la première tranche des travaux.

« Au *budget des Anciens combattants*, la dotation du chapitre 41-91 « Fêtes nationales et cérémonies publiques » était restée inchangée en 1977 (0,48 million de francs) bien que les dépenses se fussent élevées à 2,6 millions de francs en 1976. L'ouverture à ce chapitre, en cours d'année, en 1977, comme

d'ailleurs en 1976, de crédits supplémentaires dont une partie (0,5 million de francs en 1977, 1,3 en 1976) provenait de la réserve pour dépenses accidentelles semble due à une estimation insuffisante de la dépense dans la loi de finances initiale, plutôt qu'à la survenance de circonstances imprévisibles et urgentes ». (Rapport p. 123).

#### **6° Ouverture d'un crédit concomitante d'un report de crédit.**

La Cour constate « le volume important des crédits reportés au budget de l'Agriculture (662,9 millions de francs) (qui) s'explique principalement par le très fort report (456,7 millions de francs) au nouveau chapitre 44-93 « subventions économiques ». Il est à cet égard surprenant qu'une dotation supplémentaire de 137,9 millions de francs ait été ouverte par la loi de finances rectificative de fin d'année alors que plus de 300 millions de francs demeuraient disponibles ». (Rapport, p. 135).

#### **7° Dotation du Fonds d'action conjoncturelle**

« La méthode consistant à instituer un Fonds d'action conjoncturelle doté d'autorisations de programme non assorties de crédits de paiement contient donc en germe un facteur de déséquilibre budgétaire, pour autant que le « débloquage » de tout ou partie de ces autorisations de programme implique l'ouverture de tels crédits ». (Rapport, p. 145).

#### **8° Retards dans le versement des fonds de concours**

La procédure des autorisations de programme provisionnelles permet à l'administration de disposer « sans attendre le rattachement des fonds de concours, ni même leur versement, de l'ensemble des autorisations de programme nécessaires au lancement d'une opération, les autorisations provisionnelles étant apurées après le paiement des participations et l'ouverture des crédits correspondants. »

« Dans la pratique pourtant, cette procédure avait donné lieu à des *difficultés, en raison notamment des retards des tiers débiteurs, essentiellement des collectivités locales, à s'acquitter de leur contribution*. Alors que celle-ci aurait normalement dû être versée dans les six mois de l'engagement pris à l'égard de l'État, elle ne l'était, le plus souvent, qu'après un an, des délais de deux ou trois ans, voire davantage, étant relevés pour plusieurs ministères. L'État se trouvait ainsi conduit à supporter pendant un temps plus ou moins long la charge des participations des tiers. Pour mettre fin à cette situation, le ministre de l'Économie et des Finances a prescrit aux contrôleurs financiers, par circulaire du 8 juin 1976, de refuser désormais l'ouverture de nouvelles autorisations de programme provisionnelles en faveur d'opérations intéressant des collectivités ou des particuliers encore débiteurs de l'État au titre d'opérations antérieures.

« Ainsi que l'indiquait le précédent rapport, les sondages effectués sur la gestion 1976 n'avaient pas encore permis de déceler d'amélioration significative, à la suite de la nouvelle circulaire.

« En revanche, les investigations portant sur 1977 ont permis de relever des cas prouvant l'efficacité de la procédure instituée par la circulaire de 1976. C'est ainsi qu'il a été possible d'apurer les autorisations provisionnelles de presque tous les chapitres relatifs aux dépenses de construction du budget de l'Équipement. Au budget de la Santé, la perspective du refus d'ouverture d'une nouvelle autorisation provisionnelle a conduit un hôpital à apurer une dette de fonds de concours de près de 6,3 millions ». (Rapport, p. 150 et 151).

### 9° Dépassements de crédits occultes

La Cour qualifie de la sorte « le renvoi à la gestion suivante du règlement, voire l'engagement comptable, de certaines dépenses qui auraient dû être payées sur les crédits de l'année ».

« L'étendue de ces reports de charges n'apparaît pas dans les comptes. Néanmoins, la Cour a parfois été en mesure de relever des exemples de tels errements. C'est ainsi que, comme l'année précédente, des reports apparaissent au *budget de la Défense* pour un montant supérieur à celui de 1976 (643 millions de francs contre 529 millions), de même qu'au *budget des Affaires étrangères* où l'importance des sommes en cause a toutefois sensiblement diminué. Le phénomène prend depuis trois ans une ampleur croissante au *budget de la Marine marchande* ; il intéresse particulièrement le chapitre 34-93 « Remboursements à d'autres administrations » : à la fin de l'année 1977, les créances impayées de l'Administration des Postes et Télécommunications et de l'Imprimerie nationale s'élevaient ainsi respectivement à 3,6 millions de francs et à 1 million de francs ». (Rapport, p. 141).

De même, en ce qui concerne la gestion des budgets annexes, « des pratiques irrégulières destinées à pallier des insuffisances de crédits, engendrent des dépassements temporaires qui n'apparaissent pas dans les comptes en fin de gestion. C'est ainsi qu'une série d'infractions aux règles de gestion des autorisations budgétaires et de paiement des dépenses a pu être relevée au *budget des Monnaies et Médailles*. Depuis plusieurs années, les crédits limitatifs des chapitres de salaires et d'indemnités des personnels ouvriers ne permettent pas de couvrir l'intégralité des dépenses. La pratique du paiement sans ordonnancement préalable, permettait, après épuisement des crédits régulièrement ouverts, de procéder a posteriori à des ordonnancements de régularisation soit sur les chapitres d'imputation normale mais sur la gestion suivante, soit sur des chapitres dont l'objet est voisin mais différent. Le ministre a prescrit en 1978 de mettre fin à ces pratiques.

Les examens auxquels procède la Cour lui permettront de préciser les responsabilités éventuellement encourues ». (Rapport, p. 157).

## 10° Imputations irrégulières

« Les imputations budgétaires irrégulières constituent des infractions au principe de la spécialité défini par la loi organique.

« Jusqu'à ces dernières années l'une des irrégularités les plus graves et les plus fréquentes consistait à imputer des dépenses de personnel permanent sur des crédits autres que ceux de la première partie du Titre III. L'important effort de redressement, entrepris en application d'une circulaire du 11 décembre 1975 du ministre de l'Économie et des Finances et signalé l'an dernier, a permis de mettre fin à un grand nombre d'infractions de ce type. Toutefois, au *budget des Services généraux du Premier ministre* les rémunérations de personnels appartenant aux missions régionales ont parfois été imputées sur les chapitres 57-03 « Études des missions régionales » et 57-01 « Équipement en matériel des services du chiffre » ; de même c'est sur les crédits du chapitre 55-00 « Missions interministérielles d'aménagement touristique » qu'est rémunéré le secrétaire général de la mission pour l'aménagement de la Côte d'Aquitaine.(...).

« Comme les années précédentes, d'autres exemples d'imputations irrégulières peuvent être relevés dans divers domaines.

« Ainsi, les Titres V et VI supportent à tort, indépendamment des dépenses de personnel citées ci-dessus, d'autres charges de fonctionnement.

« Au *budget des Services du Premier ministre*, une grande partie de la dotation du chapitre 55-01 « Conservatoire de l'espace littoral et du rivage lacustre » a servi à financer le fonctionnement de cet organisme. De la même façon, différents règlements – couvrant en particulier les frais de fonctionnement des bureaux de la Délégation à l'aménagement du territoire dans divers pays étrangers et le coût de certaines opérations de relations publiques – ont été régulièrement imputés sur le chapitre 65-01 « Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire ». Au *budget de la Marine marchande*, le chapitre 54-69 « Équipement naval – Recherche scientifique et technique » a supporté une dépense de 30 000 francs correspondant au coût d'une prétendue étude sur « la détermination de la masse entraînée dans les vibrations d'un navire ». La somme ainsi versée à « l'Association technique maritime et aéronautique » a en réalité servi à financer l'organisation d'un colloque annuel. Au chapitre 53-31 du *budget de l'Équipement* « Voies navigables... Equipements » diverses dépenses de fonctionnement courant ont également été imputées de façon irrégulière. (...).

« Une imputation particulièrement contestable a été relevée au chapitre 54-90 « Apport au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques » du *budget des Charges communes*. Elle concerne des versements à l'Entreprise minière et chimique destinés à couvrir des charges résiduelles d'exploitation de

**la Compagnie des potasses du Congo qui a suspendu ses activités. Le concours financier ainsi apporté à la Société ne constitue donc pas un apport en capital. La qualification ainsi donnée à l'opération fausse en outre la comptabilité patrimoniale de l'Etat (compte 26) qui classe parmi les créances la totalité des dépenses supportées par le chapitre 54-90. » (Rapport, p. 142 et 143).**

## **QUATRIÈME PARTIE**

### **EXAMEN en COMMISSION des FINANCES**

#### **I) - AUDITION du PREMIER PRÉSIDENT de la COUR des COMPTES**

##### **Exposé du Premier Président**

1) L'exécution du budget de 1977 présente, notamment, les caractéristiques suivantes :

- une augmentation des dépenses de 12,6 % légèrement supérieure à celle du produit intérieur brut en valeur (12 %) ;
- une progression des recettes de même rythme que celle des dépenses ;
- un déficit qui, en atteignant 19,5 milliards dépasse de 12,8 % celui de la précédente gestion (17,2 milliards). Ce déficit représente toutefois une proportion du produit intérieur brut (1,04 %) très proche de celle constatée pour 1976.

Comme les années précédentes, l'écart entre le montant des prévisions initiales et celui des réalisations effectives est important pour le budget général, si les recettes effectives n'ont dépassé que de 5,1 % les recettes prévues (383,02 milliards contre 364,36 milliards), l'écart atteint 11,04 % pour les dépenses, (404,17 milliards, contre 363,95 milliards).

Pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, trois lois de finances rectificatives ont majoré les crédits initiaux de 6,4 %. D'autre part, les modifications opérées en cours de gestion par voie réglementaire (notamment par rattachement de fonds de concours) ont elles-mêmes augmenté les crédits ainsi rectifiés de 3,2 %, cependant que les ajustements demandés dans le projet de loi de règlement représentent une majoration de 0,6 % des crédits ouverts par voie de législative (loi de finances initiale + lois rectificatives).

La relative faiblesse, des ajustements proposés au stade du projet de loi de règlement (ils représentaient pour 1976, une majoration de 7,1 % des crédits ouverts) s'explique essentiellement par l'ouverture de crédits supplémentaires

par la première loi de finances rectificative afin de corriger la sous-estimation manifeste de crédits évaluatifs, principalement au titre I (dette publique). Une telle correction, qui n'avait pas été réalisée pour le titre I depuis le budget de 1973, a considérablement réduit le volume des dépassements constatés en fin de gestion (passés, pour le budget général, de 13,7 milliards en 1976 à 3,9 milliards en 1977).

La Cour ne peut que relever cet effort de sincérité budgétaire, mais elle doit souhaiter qu'il soit poursuivi à l'avenir et qu'il se manifeste dès la présentation de la loi de finances initiale.

2) Les modifications apportées à la répartition des crédits par virements, transferts ou répartitions, continuent à représenter une proportion importante des dotations budgétaires initiales : 11,3 % pour le budget général.

La gestion des autorisations budgétaires, si elle s'effectue dans des conditions dans l'ensemble conformes aux dispositions de la loi organique, a donné lieu à une série de remarques qui figurent dans la deuxième partie du rapport. Quelques points peuvent être soulignés :

- nombre de mouvements de crédits pourraient être évités grâce à une meilleure adaptation des structures budgétaires (refonte de certains chapitres ou comptes spéciaux, transferts de certains chapitres d'un ministère à l'autre) : à cet égard, l'imputation, depuis 1977 des crédits de pensions aux budgets des divers ministères intéressés, s'il a permis un allègement apparent du budget des *charges communes* au stade de la loi de finances initiale, a conduit à accroître massivement le montant des transferts vers ce même budget, à partir duquel le paiement de l'ensemble des pensions continue à être effectué ;

- trop d'ajustements de crédits interviennent dans les derniers jours de l'année, voire après la fin de l'exercice : ils peuvent servir à régulariser a posteriori certaines opérations ; dans d'autres cas, les ouvertures de crédits supplémentaires étant trop tardives pour donner lieu à une consommation en temps utile, elles conduisent à accroître les reports à l'exercice suivant ;

- la gestion des crédits de personnel, en 1977, a été marquée par la confirmation de l'avancement de la date de la « grande répartition » qui intervient désormais à la fin du mois d'avril, perdant ainsi, en partie, son caractère de « pré-règlement » du budget. Néanmoins cette procédure, qui intervient toujours après la fin de l'exercice, demeure une régularisation a posteriori. La Cour se préoccupe, en liaison avec le ministère du budget, des moyens de calculer plus exactement les crédits de personnel et de réaliser un meilleur contrôle de leur emploi.

3) La Cour se félicite de voir que son rapport suscite de la part de votre commission des demandes d'éclaircissements complémentaires qui montrent l'intérêt que vous lui portez. Ces demandes sont l'occasion d'un examen attentif de problèmes qui méritent en effet une vigilance particulière, qu'il s'agisse, par

**exemple, de l'évolution des structures budgétaires (notamment du bien-fondé dans certains cas du recours à la formule du compte spécial du Trésor) ou de la gestion des crédits de rémunération des personnels.**

**Comme c'est son devoir, la Cour s'efforce de vous apporter les informations supplémentaires les plus précises possibles. Il lui est, en même temps, précieux de connaître vos principales préoccupations afin de pouvoir en tenir compte dans l'orientation de ses propres travaux.**

## II) - EXAMEN des DISPOSITIONS du PROJET de LOI

L'article premier est consacré aux résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1977.

Il présente, sous une forme analogue à la loi de finances initiale, les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1977.

	(millions de francs)	
	Ressources	Charges.
<b>A- Opérations à caractère définitif :</b>		
= Budget général et compte d'affectation spéciale .....	394.473,17	494.986,25
= Budgets annexes .....	86.773,62	86.773,62
= TOTAUX .....	481.246,79	501.759,87
= Excédent des charges définitives de l'Etat ..	- -	20.513,08
<b>B- Opérations à caractère temporaire :</b>		
= Comptes spéciaux du Trésor .....	51.955,64	50.900,02
= Excédent des ressources temporaires de l'Etat	1.055,61	- -
<b>C- Excédent net des charges .....</b>		<b>19.457,47</b>

Les articles 2 à 7 concernent le budget général.

Ces articles arrêtent les recettes et les dépenses définitives du budget général pour 1977, 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 deuxième partie de ce rapport.

L'article 7 fixe définitivement le résultat du budget général de 1977 qui se solde par un excédent de dépenses de 21 155 millions de francs contre un excédent de dépenses de 21 398 millions pour l'exercice 1976.

**Les articles 8 et 9 se rapportent aux budgets annexes.**

Les opérations définitives des budgets annexes (86 774 millions de francs) ont été finalement supérieures de 20,3 % aux résultats définitifs de 1976 et de 2,1 % aux prévisions initiales pour 1977.

(millions de francs)

BUDGETS ANNEXES.	1 9 7 6.	1 9 7 7.		Opérations définitives	VARIATIONS de 1976 à 1977. (en %.)
	Opérations définitives	Prévisions initiales.	Prévisions rectifiées (1.)		
<b>A- Services civils-</b>					
-Imprimerie nationale ..	560,-	573,-	573,-	691,-	+ 23,4
-Légion d'honneur .....	40,3	41,3	41,3	42,4	+ 5,2
-Ordre de la Libération	1,3	1,4	1,4	1,-	+ 7,7
-Monnaies et Médailles ..	490,6	488,2	488,2	492,-	+ 0,2
-Postes et télécommunications .....	48.588,4	59.426,9	59.810,9	60.126,9	+ 23,7
-Prestations sociales agricoles .....	21.212,-	23.054,2	23.054,2	24.029,1	+ 13,3
<b>- TOTAL A .....</b>	<b>70.892,6</b>	<b>83.585,-</b>	<b>83.969,-</b>	<b>85.382,3</b>	<b>+ 20,4</b>
<b>B- Services militaires -</b>					
-Service des essences ..	1.218,5	1.398,1	1.398,1	1.391,3	+ 14,2
<b>- TOTAUX GÉNÉRAUX .....</b>	<b>72.111,1</b>	<b>84.983,1</b>	<b>85.367,1</b>	<b>86.773,6</b>	<b>+ 20,3</b>

(1) Par la voie législative.

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

(millions de francs)

SERVICES	Crédits complémentaires demandés.	Annulations proposées	Résultats généraux des recettes et des dépenses.
- Art.8-Services civils .....	1.288,8	467,23	85.382,34
- Art.9-Services militaires ...	8,-	43,39	1.391,28

**Les articles 10 à 14 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 et des autorisations de découverts complémentaires sollicités ainsi que les soldes des diverses catégories de compte au 31 décembre 1977.

**L'article 13** procède à la clôture du compte spécial retraçant les émissions de billets en francs de Djibouti dans le cadre de l'ancien territoire des Afars et des Issas ainsi que la clôture du compte spécial « Prêts au gouvernement d'Israël ». Ces deux opérations sont effectuées en application de l'article 91 de la loi de finances pour 1978.

**L'article 14** propose l'apurement par transfert en atténuation des découverts du Trésor des ressources versées par les établissements prêteurs en matière de prêts spéciaux à la construction, par suite notamment de l'abaissement du coût du crédit à la construction.

**L'article 15** constate un solde débiteur de 1 840 millions au compte de résultats des opérations d'emprunts pour l'année 1977.

Cette somme est d'un montant très inférieur à celle de l'année dernière (5 108 millions de francs).

**Les articles 16 à 18** procèdent à l'apurement de diverses opérations intéressant la France et certains États africains.

**L'article 16** autorise le transfert aux découverts du Trésor d'une somme de 20 millions de francs. Cette somme qui équivaut à 1 milliard de francs C.F.A. a été mise à la disposition des autorités ivoiriennes en 1969 pour les aider à faire face aux dépenses entraînées par l'arrivée de réfugiés biafrais. Toutefois, aucun accord en forme n'a été conclu, et il n'a pas été recherché à l'époque la régularisation rapide de l'opération. Le compte du payeur auprès de l'Ambassade de France à Abidjan est ainsi resté débiteur pendant plus de neuf années. Les fonds déposés au Trésor ivoirien ont été complètement utilisés.

Il s'agit maintenant d'apurer ce déficit en le transférant aux découverts du Trésor français. La Cour des Comptes regrette, dans son rapport, que les mesures de régularisation convenables ne soient pas intervenues en temps opportun.

**L'article 17** apure le solde débiteur (1,51 million de francs) du protocole franco-tunisien du 8 janvier 1963.

En application de ce protocole, la Tunisie s'était engagée à verser des annuités de 2,13 millions de francs chacune, du 31 décembre 1963 au 31 décembre 1977, au titre de rachat du capital de pensions de nationaux français ayant travaillé en Tunisie.

Le Gouvernement tunisien a satisfait à ces obligations en versant régulièrement les annuités prévues. Le compte de trésorerie franco-tunisien doit

donc être clos. Le solde débiteur qu'il laisse apparaître (1,51 million de francs) résulte des compensations entre les créances et dettes des deux États et avait été arrêté dans le protocole même.

L'article 18 a pour objet de remettre à la République de Djibouti des dettes d'un montant de 18,16 millions de francs, correspondant à la fraction non échue des prêts du F.I.D.E.S. (fonds par lequel transitent les subventions et prêts d'équipement accordés aux pays relevant du Ministère de la Coopération) à l'ancien territoire de la Côte française des Somalis.

Cette mesure se fonde sur la décision de principe prise en 1972 par le Président de la République d'alléger autant que possible la charge de la dette des États avec qui notre pays est lié par des accords de coopération.

Compte tenu des résultats de l'ensemble des opérations retracées dans le projet de loi de règlement, le compte « Découverts du Trésor » présente un solde débiteur de 149 236,52 millions de francs, en augmentation de 24 450,56 millions de francs par rapport à 1976.

#### **Les articles 19 et 20 ont été ajoutés par l'Assemblée Nationale.**

L'article 19 résulte d'un amendement présenté par M. ICART : il a pour objet de récapituler les transferts en augmentation et en diminution des découverts du Trésor opérés par la présente loi (articles 7, 12, 14, 15, 16, 17 et 18) Cette récapitulation figurait dans les lois de règlement des années précédentes. Elle aurait été omise cette année sur l'avis du Conseil d'État.

L'article 20, adopté à la suite d'un vote d'un amendement de M. POURCHON sous-amendé par M. ICART et par le Gouvernement, tend à permettre une connaissance plus exacte des recouvrements des principaux impôts et, en particulier, de l'impôt sur le revenu.

Le projet de loi de règlement n'indique en effet que le montant global des impôts directs recouverts. Le rapport de la Cour des Comptes (p. 24) est plus détaillé : il fournit le produit des impôts perçus par voie de rôle. Mais cette rubrique comporte, outre les recouvrements d'impôts sur le revenu, le produit des redressements en matière d'impôt sur les sociétés, les frais pour dégrèvements et non-valeurs relatifs aux impôts directs locaux et le produit de la taxe de 6,5 % additionnelle à la taxe professionnelle.

Il est demandé que les recouvrements d'impôts sur le revenu soient présentés, à partir de 1981, en annexe au projet de loi de règlement, conjointement avec le pourcentage du produit des principaux impôts dans l'ensemble des recettes fiscales de l'exercice.

**Votre Commission des Finances a tout d'abord entendu l'exposé de votre Rapporteur Général sur l'exécution du budget 1977.**

Celui-ci a rappelé les données de la conjoncture économique en 1977, année marquée par une rechute de la plupart des indicateurs, notamment en ce qui concerne la production et l'emploi, dans presque tous les pays occidentaux.

Dans ce contexte, l'évolution des finances publiques françaises a été caractérisée par la diminution des investissements publics, la stabilité de la pression fiscale et le maintien du déficit budgétaire au niveau de celui de l'année précédente.

En ce qui concerne la gestion des crédits budgétaires, trois lois de finances rectificatives sont intervenues en cours d'année pour un montant de 30 milliards, soit une majoration des dépenses inscrites dans la loi de finances initiale de 8,1 %. Par ailleurs, les mesures d'ordre réglementaire ont porté sur 10 milliards de francs. A cet égard, les mouvements entre le budget général et le Fonds spécial d'investissement routier apparaissent contraires à la règle de la spécialité budgétaire et nuisibles à la clarté de la gestion.

Votre rapporteur Général a ensuite présenté plusieurs observations portant sur :

- l'importance des reports de crédits aux budgets du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l'Agriculture ;
- la réduction des délais de versements des fonds de concours par certaines collectivités publiques.

Enfin, après avoir présenté les dispositions du projet de loi relatives aux dépassements de crédits et à diverses opérations de régularisation, votre Rapporteur Général a souligné combien, à plus d'un titre, l'année 1977 apparaît comme une année-charnière entre l'emballlement de l'année 1975 et la forte expansion budgétaire des années 1978 et 1979.

Au cours de la discussion générale qui a suivi, M. Ballayer a fait remarquer que les fonds de concours versés par les collectivités locales avaient tendance à diminuer par suite de l'impossibilité pour celles-ci de récupérer la T.V.A. afférente aux travaux exécutés lorsqu'elles ne sont pas maîtres d'œuvre.

**A l'issue de la discussion, votre Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption du projet de règlement pour 1977 tel qu'il a été voté par l'Assemblée Nationale.**

(1) Le projet de loi de règlement pour 1977 a été imprimé sous le numéro 359 (1978-1979) du Sénat.

**ANNEXES**

## ANNEXE I

## SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU BUDGET DE 1977

(en millions de francs)

GRANDES RUBRIQUES BUDGÉTAIRES	PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES		MODI- FICA- TIONS RÉGLE- MEN- TAIRES (b)	SITUA- TION AVANT l'inten- tion du projet de loi de règle- ment	PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT	
	d'après la loi de finances initiale	d'après les lois de finances rectifi- catives (a)			Recettes et Dépenses	Ajuste- ments de crédits
1	2	3	4	5	6	7
<b>A. – OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF .....</b>						
<b>Budget général et comptes d'affectation spéciale:</b>						
<i>Ressources:</i>						
Budget général (1) .....	364 368	376 830	«	376 830	383 020	«
Comptes d'affectation spéciale .....	9 663	9 789	1 452	11 241	11 453	«
<b>TOTAUX pour les ressources .....</b>	<b>374 031</b>	<b>386 619</b>	<b>1 452</b>	<b>388 071</b>	<b>394 473</b>	<b>«</b>
<i>Charges:</i>						
Dépenses ordinaires civiles:						
Budget général (1) .....	264 205	292 444	13 694	306 138	306 991	853
Comptes d'affectation spéciale .....	4 038	4 038	69	4 107	3 988	- 119
<b>TOTAUX .....</b>	<b>268 243</b>	<b>296 482</b>	<b>13 763</b>	<b>310 245</b>	<b>310 979</b>	<b>734</b>
Dépenses en capital civiles:						
Budget général .....	31 383	33 344	3 254	36 598	36 593	- 5
Comptes d'affectation spéciale .....	5 329	5 408	1 246	6 654	6 660	6
<b>TOTAUX .....</b>	<b>36 712</b>	<b>38 752</b>	<b>4 500</b>	<b>43 252</b>	<b>43 253</b>	<b>1</b>
Dépenses militaires:						
Budget général .....	68 377	68 385	- 7 775	60 610	60 591	- 19
Comptes d'affectation spéciale .....	174	174	«	174	163	- 11
<b>TOTAUX .....</b>	<b>68 551</b>	<b>68 559</b>	<b>- 7 775</b>	<b>60 784</b>	<b>60 754</b>	<b>- 30</b>
<b>TOTAUX pour les charges .....</b>	<b>373 506</b>	<b>403 793</b>	<b>10 488</b>	<b>414 281</b>	<b>414 986</b>	<b>705</b>
<b>Budgets annexes: ressources et charges ...</b>	<b>84 984</b>	<b>85 018</b>	<b>1 029</b>	<b>86 047</b>	<b>86 774</b>	<b>727</b>
<b>Solde des opérations à caractère définitif .....</b>	<b>+ 525</b>	<b>-17 174</b>	<b>- 9 036</b>	<b>-26 210</b>	<b>-20 513</b>	<b>«</b>

(1) Y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts (29 000 d'après la loi de finances initiales, 31 000 après intervention des lois de finances rectificatives).

## ANNEXE I

## SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU BUDGET DE 1977

(en millions de francs)

GRANDES RUBRIQUES BUDGÉTAIRES	PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES		MODI- FICA- TIONS RÉGLE- MEN- TAIRES (b)	SITUA- TION AVANT l'inten- tion du projet de loi de règle- ment	PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT	
	d'après la loi de finances initiale	d'après les lois de finances rectifi- catives (a)			Recettes et Dépenses	Ajuste- ments de crédits
1	2	3	4	5	6	7
<b>B. - OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE</b>						
<b>Ressources:</b>						
Comptes d'affectation spéciale .....	64	64	«	64	63	»
Comptes de prêts:						
Prêts aux H.L.M. ....	738	738	«	738	761	«
Prêts du F.D.E.S. ....	1 850	3 756	«	3 756	4 435	«
Autres prêts .....	1 156	1 156	«	1 156	1 321	«
<b>TOTAUX (Comptes de prêts) .....</b>	<b>3 744</b>	<b>5 650</b>	<b>«</b>	<b>5 650</b>	<b>6 517</b>	<b>«</b>
Comptes d'avances .....	42 771	42 771	«	42 771	45 376	«
Autres ressources (art. 14) .....	«	«	«	«	«	«
<b>TOTAUX des ressources .....</b>	<b>46 579</b>	<b>48 485</b>	<b>«</b>	<b>48 485</b>	<b>51 956</b>	<b>«</b>
<b>Charges:</b>						
Comptes d'affectation spéciale .....	181	181	18	199	190	9
Comptes de prêts:						
Prêts aux H.L.M. ....	«	«	«	«	«	«
Prêts du F.D.E.S. ....	3 700	3 700	913	4 613	4 613	«
Autres prêts .....	1 301	1 301	- 447	854	851	- 3
<b>TOTAUX (comptes de prêts) .....</b>	<b>5 001</b>	<b>5 001</b>	<b>466</b>	<b>5 467</b>	<b>5 464</b>	<b>3</b>
Comptes d'avances .....	42 860	42 860	«	42 860	45 063	2 203
Comptes de commerce (résultat net) .....	152	152	«	152	- 81	- 233
Comptes d'opérations monétaires (résultat net) [c] .....	- 1 426	- 1 426	«	- 1 426	141	1 567
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net) ...	331	331	«	331	123	- 208
<b>TOTAUX des charges .....</b>	<b>47 099</b>	<b>47 099</b>	<b>484</b>	<b>47 583</b>	<b>50 900</b>	<b>3 317</b>
<b>Solde des opérations à caractère temporaire .....</b>	<b>- 520</b>	<b>+ 1 386</b>	<b>- 484</b>	<b>+ 902</b>	<b>VoV+ 1 056</b>	<b>-</b>
<b>Soldes de la loi de finances .....</b>	<b>+ 5</b>	<b>- 15 788</b>	<b>- 9 520</b>	<b>- 25 308</b>	<b>- 19 457</b>	<b>-</b>

(a) Chiffres déterminés sur la base des crédits répartis et des évaluations effectives de recettes.

(b) Cf. Exposé général des motifs : B « Les mesures d'ordre réglementaire ».

(c) Non compris un excédent de charges de 1 103 millions, découlant des rapports avec le Fonds monétaire international (résultat net des comptes d'opérations monétaires).

Nota. - S'il était tenu compte des opérations décrites au renvoi (c) ci-dessus, le solde d'application des lois de finances pour 1977 se situerait à - 20 560 millions de francs.

(Source : projet de loi de règlement pour 1977)

## ANNEXE II

## LES AIDES de L'ÉTAT aux ENTREPRISES

## 1° Récapitulation des aides par nature

(en millions de francs)

	1976	1977	Variation en %
<b>1 - Aides définitives :</b>			
- Subventions versées .....	4 603,43	4 755,21	+ 3,3
- Avantages fiscaux .....	482,92	572,36	+ 18,5
- Bonifications .....	462,6	973,1	+ 110,3
- Garanties (solde net) .....	2 173,6	2 225,5	+ 2,4
	7 722,55	8 526,17	+ 10,4
<b>2 - Aides temporaires ou conditionnelles (1) :</b>			
- Avances remboursables .....	287,56	209,74	- 27,1
- Prêts .....	1 593,11	1 419,69	- 10,9
	1 880,67	1 629,43	- 13,4
<b>TOTAL (1) .....</b>	<b>9 603,22</b>	<b>10 155,60</b>	<b>+ 5,7</b>

(1) Nettes des remboursements.

## 2° Récapitulation des aides par objet

(en millions de francs)

	1976	1977	Variation en %
a) Aides au développement régional :			
– Subventions (1) .....	223,36	474,29	
– Agréments fiscaux (2) .....	423,72	445,92	
– Exonérations fiscales D.O.M.-T.O.M .....	28,65	41,98	
	675,73	962,19	+ 42,4
b) Aides à la restructuration industrielle :			
– Prêts du FDES (3)	1 653	1 570,94	
– Subventions de politique industrielle .....	141	106,40	
– Aide fiscale à la restructuration des entreprises ..	11,31	13,44	
	1 805,31	1 690,78	– 6,3
c) Aides à l'investissement :			
– Subventions .....	120,53	139,18	
– Avances remboursables (3) .....	275	163,70	
	395,53	302,88	– 23,4
d) Aides à l'emploi .....	450,58	443,20	– 1,6
e) Aides à l'exportation :			
– Garanties .....	2 173,60	2 225,50	
– Aides fiscales .....	19,24	71,02	
	2 152,84	2 296,52	+ 4,7
f) Aides sectorielles (4)			
– Subventions .....	3 667,96	3 592,14	
– Prêts (3) .....	– 59,89	– 151,25	
– Avances remboursables (3) .....	12,56	46,04	
	3 620,83	3 486,93	– 3,6
g) Bonifications .....	462,6	973,1	+ 110,3
<b>TOTAL .....</b>	<b>9 603,22</b>	<b>10 155,60</b>	<b>+ 5,7</b>

(1) Subventions aux D.O.M. – T.O.M incluses.

(2) Taxe professionnelle incluse.

(3) Remboursements déduits.

(4) Construction navale, construction aéronautique, industries agricoles et alimentaires, informatique, énergie et matières premières, cinéma, presse, hydrocarbures.

## 3. Détail des aides

## a) Les subventions.

Montants versés (en millions de francs)

Nature de la subvention	1976	1977
Les primes de développement régional .....	} 212,61	} 447,25
Les primes de localisation des activités tertiaires .....		
Les primes de localisation des activités de recherche .....		
Les indemnités de décentralisation .....		
L'aide spéciale rurale .....		
L'aide au développement industriel de la Bretagne .....		
Le «Centime du Sud-Ouest» .....	7,28	7,28
La prime d'emploi (D.O.M.) .....	0,98	} 19,76
La prime d'équipement (D.O.M.) .....	2,49	
Les crédits de politique industrielle (1) .....	141,00	106,40
Les actions de démonstration de l'agence pour les économies d'énergie .....	9,47 (2)	4,85
Le fonds de la recherche dans le domaine des eaux continentales, de l'atmosphère du bruit et de l'environnement .....	2,00	4,30
Les aides du secteur industriel pour la prévention des pollutions et nuisances .....	0,44	} 7,32
Le Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement .....	5,90	
Les aides au paiement des redevances de pollution .....	16,82	1,25
Le Fonds de la Recherche .....	72,20	108,26
L'aide au pré-développement .....	13,70	13,20
La prime d'incitation à la création d'emplois .....	157,30	48,82
La prise en charge d'une partie des allocations conventionnelles de chômage partiel .....	163,60	177,11
L'aide à l'adaptation professionnelle .....	21,62	18,50
L'aide à la formation .....	20,26	31,43
Les contrats emploi-formation .....	87,80	165,64
L'aide à l'amélioration des conditions de travail .....	«	1,7
L'aide à la construction navale .....	1 071,16	964
Les aides au développement d'appareils aéronautiques nouveaux .....	958,57	1 308,30
Les aides à la recherche en aéronautique civile .....	«	62,53
La prime d'orientation agricole .....	178,49	173,95
L'aide au matériel de presse .....	8,84	13,84
Fonds de soutien aux hydrocarbures (1) .....	24,40	100
Les aides à l'informatique:		
Chapitre 56-01 (art. 9 et 10) (1) .....	422,00	67
Chapitre 66-05 (art. 10 et 20) (1) .....	806,00	674
L'aide à l'industrie cinématographique (1) .....	198,50	228,52
<b>TOTAUX</b> .....	<b>4 603,43</b>	<b>4 755,21</b>

(1) Une partie de ces aides peut donner lieu à des remboursements.

(2) Dont 0,38 au titre des subventions à l'utilisation d'énergies nouvelles.

**b) Les avances remboursables en cas de succès.**

(en millions de francs)

	Crédits consommés (CP.)		Montant des remboursements	
	1976	1977	1976	1977
L'aide au développement de la recherche .....	309,00	210,9	34,0	47,2
Lancement de certains matériels aéronautiques et d'armement (compte spécial 904-15) .....	33,08	90,2	23,82	44,26
Contribution de l'État à l'effort de prospection et de présentation à l'étranger de matériel aéronautique, électronique et mécanique de fabrication française .....	4,10	2	0,80	1,90
<b>TOTAUX .....</b>	<b>346,18</b>	<b>303,1</b>	<b>58,62</b>	<b>93,36</b>

**c) Les prêts.**

(en millions de francs)

	Prêts versés		Remboursements	
	1976	1977	1976	1977
Les prêts sur ressources du F.D.E.S. ....	1 979,0	1 896,94	326,00	326,00
Les prêts sur ressources du fonds forestier national .....	15,6	16,07	4,30	7,11
Les prêts à la S.N.I.A.S. et à la S.N.E.C.M.A. (compte spécial 903-13) .....	«	«	71,19	160,21
<b>TOTAUX .....</b>	<b>1 994,6</b>	<b>1 913,01</b>	<b>401,49</b>	<b>493,32</b>

**d) Les avantages fiscaux.**

(en millions de francs)

	Évaluation de la perte de recettes	
	1976	1977
Exonération de la taxe professionnelle* .....	356,31	367,75
Réduction du droit de mutation et de la taxe de publicité foncière .....	35,05	28,80
Amortissement exceptionnel de 25 % sur les constructions nouvelles .....	32,36	49,37
Apport partiel d'actifs et scissions .....	p.m.	p.m.
Transferts de déficits .....	4,14	5,12
Intégration fiscale .....	p.m.	p.m.
Conventionnement .....	0,22	0,10
Liquidation de sociétés inactives .....	6,95	8,22
Création d'établissements industriels à l'étranger .....	9,07	35,63
Création d'établissements commerciaux à l'étranger .....	10,17	35,39
Exonérations des bénéfices métropolitains réinvestis dans les D.O.M./T.O.M. ....	13,36	16,69
Exonération des bénéfices locaux réinvestis dans les D.O.M./T.O.M. ....	15,29	19,29
Exonération du produit net des activités nouvelles dans les D.O.M./T.O.M. ....	«	6
<b>TOTAUX .....</b>	<b>482,92</b>	<b>572,36</b>

\* Fiscalité locale (aide accordée par les collectivités locales).

## e) Les garanties.

(en millions de francs)

	1976		1977	
	Versements du Trésor	Reversements de la COFACE	Versements du Trésor	Reversements de la COFACE
Assurance-crédit .....	-	35,6	-	520
Risques économiques .....	2 100	-	1 661	-
Assurance-prospection .....	38	-	44,5	-
<b>TOTAUX .....</b>	<b>2 138</b>	<b>35,6</b>	<b>1 705,5</b>	<b>520</b>

## f) Les bonifications.

(en millions de francs)

	Montant des versements	
	1976	1977
Bonifications normales .....	308,2	573,1
Bonifications liées aux procédures spéciales .....	100	253,9
Garantie de change .....	21,3	37,2
Prime aux sociétés de développement régional .....	33,1	108,9
<b>TOTAL .....</b>	<b>462,6</b>	<b>973,1</b>

## ANNEXE III

## RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

1 – Au compte d'emploi de la redevance radio-diffusion-télévision, les frais de gestion ont représenté 5,77 % du montant des droits constatés (p. 67 du rapport). La Cour souligne par ailleurs la trop large évaluation des crédits du chapitre 37-98 « Service de la redevance... de télévision » du budget des *Services financiers* (p. 135).

Comment s'explique cette situation ?

## RÉPONSE

Le chapitre 37-98 du budget des Services financiers « Service de la redevance... radiodiffusion-télévision – Dépenses de fonctionnement » est alimenté par voie de fonds de concours provenant du compte d'affectation spéciale « Compte d'emploi de la redevance radiodiffusion-télévision ». Les frais de gestion du service de la redevance sont ainsi précomptés avant répartition des produits entre les sociétés nationales de programme et l'établissement public de diffusion.

Depuis 1975, année où le service a commencé à fonctionner, on constate une nette sous-consommation des crédits ouverts au chapitre 37-98. Les reports à la gestion suivante ont atteint 19,5 millions en 1975 sur une dotation de 148,8 millions, 43 millions en 1976 sur un crédit global de 180 millions, 54,7 millions en 1977 sur une dotation de 217 millions. L'ampleur de cette surévaluation des crédits a conduit à réduire les sommes réparties au titre de la redevance puisque le prélèvement avant répartition a été opéré sur la base des crédits ouverts et non sur celle des dépenses réelles.

Il est vrai que cette situation s'explique en partie par des circonstances propres à la période de démarrage qui a suivi la disparition de l'O.R.T.F. Certaines dépenses ont été différées ou n'ont pu être évaluées avec précision : loyers de divers immeubles, dépenses de réinstallation de divers centres de la redevance, dépenses tenant au remplacement d'agents temporaires ou auxiliaires, remboursement aux services extérieurs du Trésor de leurs prestations de service en matière de poursuites.

Une évaluation plus exacte des besoins devrait permettre de dégager un coût d'assiette et de recouvrement voisin de la limite de 5 % fixée par l'article 368 de l'annexe II du Code général des impôts. Cette meilleure évaluation devrait être réalisée, dès lors qu'auront été définitivement résolus les problèmes d'intégration du service de la redevance aux services extérieurs du Trésor. Il importe en particulier que les prestations réciproques entre services fassent l'objet d'une comptabilisation exacte, qui fournirait la base d'évaluation des fonds de concours à prélever sur le produit de la redevance au profit du ministère du Budget.

2 – La Cour peut-elle présenter un tableau complet des **relations budgétaires entre le FSIR et le budget général**, relations dont elle regrette la complexité ?

### RÉPONSE

Le Fonds spécial d'investissement routier bénéficie de subventions du budget général dans les conditions prévues par l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. L'une d'elles, de montant très variable selon les années, provient du chapitre 53-21, participation aux dépenses du FSIR, du budget de l'Équipement. Elle a pour but de compléter en tant que de besoin les ressources affectées au fonds au titre de la tranche nationale. Les autres, imputées le plus souvent sur le budget du Premier Ministre – et notamment sur les crédits du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire – ont pour objet de contribuer au financement d'opérations déterminées.

Le tableau ci-dessous retrace ces versements pour la gestion 1977.

Budget et chapitre d'origine	Montant (millions de F)	Chapitre destinataire
<b>Équipement</b>		
– ch. 53-21, participation aux dépenses du FSIR.....	407,79	ch. 01
	41,00	ch. 07
Total « Équipement » .....	448,79	
<b>Premier Ministre</b>		
– ch. 55-00- Missions interministérielles d'aménagement touristique .	2,55	ch. 01
	0,74	ch. 02
– ch. 65-01 - Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire . .	8,09	ch. 01
	1,00	ch. 02
	0,20	ch. 03
	0,92	ch. 04
– ch. 65-03- Fonds de rénovation rurale	0,16	ch. 02
Total Premier Ministre.....	13,66	
Total général .....	462,45	

La tranche nationale du FSIR (chapitres 01 et 07) a ainsi reçu 459,43 millions de francs du budget général – soit 8,3 % du montant de ses dotations – et les tranches locales (chapitres 02 à 05) 3,02 millions de francs.

En sens inverse, le FSIR contribue à certaines dépenses du budget général par le biais de fonds de concours – ou, exceptionnellement, de transferts de crédits.

Dans son rapport en vue du règlement du budget de 1977 (p. 104), la Cour a souligné que les versements du FSIR au profit du budget général « ne sont qu'en apparence des fonds de concours » (1) et que le recours à cette procédure vise à « opérer des mouvements de crédits entre un compte spécial du Trésor et le budget général » bien que cette possibilité n'ait pas été prévue par la loi organique.

Elle a, de même, (op. cit. p. 118) observé que la procédure de transfert, utilisée pour la première fois en 1977 entre le fonds et le budget général, ne répondait pas, en l'espèce, aux dispositions de l'article 14 de l'ordonnance organique.

Le tableau ci-après indique, pour la gestion 1977, les contributions du FSIR aux dépenses du budget général.

(1) Le F.S.I.R. , en effet, n'est pas doté de la personnalité juridique (Cf. article 19 de l'ordonnance organique).

Budgets et chapitres destinataires	Montants (millions de F)	Objet
<b>A. – Fonds de concours</b>		
<b>Equipement</b>		
– ch. 31-61 – Services extérieurs – rémunérations principales .....	272,00	Rémunération des personnels non titulaires ..
– ch. 31-91 – Indemnités résidentielles .....	6,20	..
– ch. 31-63 – Services extérieurs. Personnels rémunérés sur une base autre que celle du statut de la fonction publique .....	20,00	..
– ch. 33-91 – Prestations sociales .....	1,80	..
– ch. 35-20 – Routes et circulation routière Entretien et exploitation .....	2,36	Achat de machines pour le marquage des chaussées
– ch. 37-17 – Recherche scientifique et technique: actions spécifiques .....	17,43	Fonctionnement du laboratoire central des Ponts et chaussées.
– ch. 37-60 – Services d'études techniques – art. 40 – Centres d'études techniques de l'équipement. ....	98,30	Fonctionnement des centres et financement d'études.
– art. 50 – Service d'études techniques des routes et autoroutes .....	13,81	Fonctionnement du service et financement d'études.
– ch. 65-54 – Construction et amélioration de logements sociaux .....	3,52	Isolation phonique d'immeubles riverains d'une autoroute à Bagnole.
Total Equipement .....	435,42	
<b>Intérieur:</b>		
– ch. 63-51 – Subventions pour classement de routes nationales dans la voirie départementale .....	384,19	Subventions aux départements en application de l'art. 66 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971
Total des fonds de concours	819,61	
<b>B. – Transferts</b>		
<b>Equipement</b> – ch. 53-20	204,00	Financement des renforcements coordonnés de chaussées.
Total général	1 023,61	

Ces contributions proviennent toutes de la tranche nationale (1) dont elles ont absorbé 17,9 % des dotations.



Quel qu'en soit le sens, les mouvements de crédits entre le FSIR et le budget général, intervenant en cours d'année, ont pour effet de restreindre la portée de la spécialisation des autorisations budgétaires. Au surplus, dans le cas où ils sont effectués par voie d'ordonnancement, ils aboutissent à compter deux fois en dépenses les sommes sur lesquelles ils portent et, par suite, à altérer la signification des documents qui retracent l'exécution des lois de finances, lorsque ceux-ci totalisent les opérations du budget général et celles des comptes spéciaux du Trésor.

3 – La Cour des Comptes relève la détérioration par rapport à 1976 du taux de recouvrement des fonds de concours au budget de l'Éducation (p. 42 du rapport). Peut-elle en indiquer les raisons ?

#### RÉPONSE

La régression par rapport à 1976 du taux de recouvrement des fonds de concours de l'Éducation (53,85 % au lieu de 62,4 %) semble tenir à deux causes :

1) Les fonds de concours représentant la participation des collectivités au financement des opérations réalisées dans le cadre du programme de développement de l'économie de septembre 1975 (118,25 millions, pour le chapitre 66-33 « Subventions d'équipement pour les établissements d'enseignement du second degré... ») ont été recouverts, pour plus des trois quarts en 1976. Il en est résulté une amélioration, que l'on n'a pas retrouvé en 1977, du pourcentage général des recouvrements.

2) Une décomposition des recouvrements de fonds de concours entre recouvrements sur prises en charge de l'année et sur prises en charge des années antérieures fait apparaître que le taux d'apurement n'a guère varié d'une gestion à l'autre en ce qui concerne les fonds de concours des années antérieures : 80,6 % en 1977 (2) contre 82,4 % en 1976 (3).

En revanche, pour les droits constatés pendant l'année, le taux de recouvrement est tombé de 48,8 % en 1976 (4) à 34,3 % en 1977 (5). En dehors même de l'incidence, pour 1976, de l'apurement des fonds de concours liés au plan de relance

(1) 772,54 millions du chapitre 01 et 251,07 millions du chapitre 07.

(2) 280,6 millions de recouvrements, sur 348,2 de droits constatés (352,5 de restes à recouvrer au 1<sup>er</sup> janvier – 4,3 millions d'annulations de prises en charge).

(3) 312,9 millions de recouvrements, sur 379,8 de droits constatés (384,2 de restes à recouvrer au 1<sup>er</sup> janvier – 4,4 millions d'annulations de prises en charge).

(4) 272,05 millions de recouvrements, sur 557,6 de prises en charge nettes (557,75 – 0,15).

(5) 162,6 millions de recouvrements, sur 474,65 de prises en charge nettes (475,05 – 0,4).

de l'économie (voir ci-dessus), on doit noter que pour le chapitre 66-33 susvisé dont les crédits de fonds de concours ont représenté, en 1977, plus de 85 % de ceux du ministère, les ouvertures d'autorisations de programme provisionnelles qui sont pratiquement concomitantes de la prise en charge des créances de fonds de concours correspondantes se sont réparties, comme suit, dans l'année (1) :

– en 1976 : 42 % pendant le 1<sup>er</sup> semestre et 58 % au cours du 2<sup>e</sup> (dont 31,4 % pendant le 4<sup>e</sup> trimestre) :

– en 1977 : 36,5 % pendant le 1<sup>er</sup> semestre et 63,5 % au cours du 2<sup>e</sup> (dont 43,8 % pendant le 4<sup>e</sup> trimestre) :

Cette différence de rythme explique pour une large part, celle des taux de recouvrement de l'année.

4 – La Cour est-elle en mesure d'apporter des précisions sur l'importance excessive des reports relevée au budget d'investissement des Affaires Étrangères (p. 133 du rapport) ?

### REPONSE

a) Comme le montre le tableau ci-dessous, les reports sont demeurés en 1977 anormalement importants pour tous les chapitres des titres V et VI du budget des Affaires Étrangères – à l'exception du chapitre 66-80 Aide Extérieure. Ils s'établissent pour l'ensemble des dépenses en capital à 51,32 % des crédits nets de l'année.

	Reports de 1976 à 1977		Reports de 1977 à 1978	
	en millions	en % (1)	en millions	en % (1)
<i>Titre V</i>	-	-	-	-
56-20 - Immeubles relations culturelles	10,670	56,54 %	14,367	68,83 %
57-1G - Immeubles diplomatiques et consulaires	75,730	56,75 %	74,694	57,78 %
TOTAL titre V .....	86,400	56,72 %	89,061	59,32 %
<i>Titre VI</i>				
68-80 - Aide extérieure	14,815	31,60 %	6,443	18,77 %
68-81 - Relations culturelles - subventions	0,571	11,20 %	4,902	43,88 %
68-82 - Développement industriel en Algérie	10,750	100 %	-	-
TOTAL titre VI .....	26,136	41,66 %	11,345	24,94 %
TOTAL des titres V et VI .....	112,536	52,33 %	100,406	51,32 %

(1) des crédits nets de l'année

(1) Exclusion faite pour 1976 des données concernant les fonds de concours liés au plan de relance de l'économie.

**Pourcentage d'utilisation des crédits de paiement nets.**

Le tableau ci-après présente l'évolution du taux de consommation des crédits depuis 1973 :

	1973	1974	1975	1976	1977
<b>Titre V</b>					
56-20 - Relations culturelles - Immeubles de l'État .	28,0 ‰	50,5 ‰	36,04 ‰	43,45 ‰	31,14 ‰
57-10 - Immeubles diplomatiques et consulaires . .	52,4 ‰	48,9 ‰	35,03 ‰	43,24 ‰	42,21 ‰
TOTAL titre V . . . . .	48,4 ‰	49,3 ‰	35,19 ‰	43,27 ‰	40,67 ‰
<b>Titre VI</b>					
68-80 - Aide extérieure - Subventions immobilières	63,5 ‰	47,3 ‰	64,97 ‰	68,40 ‰	81,22 ‰
68-81 - Relations culturelles - Subventions immobilières . . . . .	72,5 ‰	57,9 ‰	74,44 ‰	88,80 ‰	56,13 ‰
68-82 - Concours au développement industriel Algérie . . . . .	38,8 ‰	34,9 ‰	47,50 ‰	—	—
TOTAL titre VI . . . . .	50,4 ‰	43,2 ‰	61,26 ‰	58,32 ‰	75,04 ‰
TOTAL des titres V et VI . . . . .	49,4 ‰	46,2 ‰	45,88 ‰	47,66 ‰	48,67 ‰

b) A plusieurs reprises la Cour a critiqué cette situation et en particulier la gestion du chapitre 57-10 « Immeubles diplomatiques et consulaires » qui représente à lui seul plus de la moitié des dépenses en capital du budget des Affaires étrangères. Sans négliger les diverses contraintes qui pèsent sur les opérations de construction à l'étranger – exigence d'accords diplomatiques, recours à des entreprises étrangères, applications de réglementations particulières, difficultés de surveillance de chantiers éloignés – elle a souligné les faiblesses du service gestionnaire, le Service des Immeubles et Affaires Générales (SIAG). Ce dernier se trouvait en effet dans l'incapacité d'élaborer une véritable programmation des opérations et d'éviter aussi bien d'importants dépassements des prévisions financières que de graves défauts dans l'exécution technique des projets. D'importantes réformes des structures du SIAG comportant en particulier un accroissement de ses moyens étaient donc nécessaires.

c) La réorganisation du SIAG intervenue en 1978 et non encore achevée devrait permettre d'améliorer rapidement la gestion des crédits d'équipement du ministère des Affaires étrangères.

– Une Sous-Direction des investissements immobiliers confiée à un ingénieur des Ponts et Chaussées vient d'être créée. Ce service technique qui comporte cinq sections opérationnelles composées chacune d'un technicien (ingénieur ou architecte) et d'un ou deux agents administratifs assume désormais la conduite de l'ensemble des opérations d'investissement immobilier du ministère, qu'il s'agisse de construction, de restauration ou de grosses réparations et que les travaux à entreprendre concernent les locaux de l'Administration centrale ou les postes à l'étranger.

– Une Sous-Direction des moyens des services est désormais responsable des tâches de gestion quotidienne. Elle regroupe notamment une cellule foncière chargée de traiter les affaires foncières et domaniales pour lesquelles ont été recrutés deux inspecteurs des impôts et une cellule financière qui assure la programmation budgétaire et le regroupement de toutes les données comptables.

Le service semble avoir désormais les moyens de suivre une procédure rigoureuse, conforme notamment aux textes sur l'ingénierie. Il peut également recourir aux services de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques créée par le décret 77-1167 du 20 octobre 1977.

d) Les mesures prises qui visent à améliorer les conditions techniques et financières de réalisation des opérations immobilières devraient en particulier conduire à une diminution sensible et rapide des reports sur les chapitres concernés.

Selon les données, encore provisoires, disponibles sur la gestion 1978, le taux d'utilisation des crédits de paiement nets du titre V aurait atteint 77,34 % contre 40,67 % en 1977.

5 - La Cour rappelle l'allègement du budget des Charges communes réalisée en 1977. Quelle appréciation porte-t-elle sur la portée de cet allègement ?

### REPONSE

L'allègement du fascicule des *Charges communes* a représenté, pour les dépenses ordinaires, environ 24 % des crédits initiaux ouverts en 1976 à ce budget et, pour les dépenses en capital, un peu moins de 5 %.

Le tableau ci-après rappelle les points d'application principaux de cet allègement.

Crédits ne figurant plus au budget des Charges communes	Montant (en millions de francs Services votés 1977)	Budget où sont désormais inscrits les crédits
<b>A) - Titre III:</b>		
- Pensions civiles et militaires (1) .....	29 525	Tous ministères intéressés
- Subvention à l'ANIFOM .....	60,7	Services financiers
- Remboursement au budget annexe des Postes et télécommunications de dépenses du CNET incombant à divers ministères .....	84,8	Défense et divers
- Enquêtes statistiques prioritaires .....	15,9	Services Financiers - Agriculture
- Fonctionnement des missions d'aménagement touristique .....	2,6	Premier ministre - Services généraux
<b>TOTAL titre III .....</b>	<b>(29 689)</b>	
<b>E) - Titre IV:</b>		
- Interventions administratives .....	81,4	Intérieur
- Service des bons et emprunts du Crédit agricole (bonifications) .....	3 740	Agriculture
- Subvention au FORMA (2) .....	890	Agriculture
- Subvention au budget annexe de la Légion d'honneur .....	37,2	Justice
- Remboursement de l'État au titre des exonérations de redevance radio-télévision .....	175,5	Premier ministre - Services généraux
<b>TOTAL titre IV .....</b>	<b>(4 921,1)</b>	

Crédits ne figurant plus au budget des Charges communes	Montant (en millions de francs Services votés 1977)	Budget où sont désormais inscrits les crédits
<b>C) Titre V :</b>		
- Dépenses d'équipement des missions d'aménagement touristique .....	159,2	Premier ministre (Services généraux) et Tourisme
- Programme civil de défense .....	16,5	Premier ministre (Secrétariat général de la Défense nationale)
<b>TOTAL titre V .....</b>	<b>175,7</b>	
<b>D) Titre VI :</b>		
- Actions en faveur du commerce et de l'artisanat dans les zones sensibles .....	20	Commerce et artisanat
- Équipement de base des grands ensembles .....	0,8	Intérieur et FSIR
- Équipement des îles du Ponant .....	2,5	Premier ministre (Services généraux)
<b>TOTAL titre VI .....</b>	<b>23,3</b>	
<b>E) Titre VII :</b>		
- Versement à la CAREC .....	5,2	Équipement
<b>TOTAL .....</b>	<b>34.817,3</b>	

(1) Un chapitre de crédits globaux pour les pensions figure toujours au budget des Charges communes.

(2) En outre, plusieurs subventions intéressant l'agriculture et imputées jusqu'alors au budget des Charges communes (notamment les subventions à l'ONIBEV et à l'ONIVIT) le sont désormais au chapitre 44-93 du budget de l'Agriculture.

Les incidences pratiques de ces divers allègements sont variables. Trois cas peuvent être distingués :

a) Pour les dépenses de pensions, qui représentent l'essentiel des allègements, il s'agit en fait d'un simple changement de présentation au stade de la loi de finances initiale : en effet, les crédits désormais ouverts aux budgets des différents ministères sont ensuite intégralement transférés, dès le début de la gestion, au nouveau chapitre 32-97 du budget des Charges communes (1), à partir duquel le paiement est centralisé par des moyens informatiques :

b) Pour les dotations des missions d'aménagement, qui figurent maintenant soit au budget du Premier ministre, soit à celui du Tourisme, le reclassement est logique mais ne correspond pas à un transfert total de responsabilités : les chapitres en cause sont toujours gérés comme des « chapitres réservoirs » et donnent lieu, en cours d'année, à des mouvements de crédits soumis à la signature du ministre du budget ;

c) Les autres changements représentent un véritable transfert de responsabilités au profit du nouveau ministère au budget duquel la dépense se trouve désormais imputée. Dans certains cas il s'agit de dépenses relativement peu importantes, qu'il est normal de faire apparaître au budget du ministère responsable sur le plan administratif (cas de la subvention au budget annexe de la Légion d'honneur, ou du programme civil de défense). De plus grande portée semblent être les allègements concernant des

(1) Et, plus accessoirement, au chapitre 32-92 (versement au fonds spécial de retraite des ouvriers de l'Etat).

interventions économiques qui ont donné au ministère compétent techniquement la responsabilité des opérations. Mais ces changements n'ont guère concerné que le secteur de l'agriculture (subventions, bonifications des prêts du Crédit agricole).

Au total, le mécanisme de paiement des pensions explique que l'allègement du budget des Charges communes soit nettement moins sensible au stade des dépenses effectives qu'à celui des crédits. En 1977, les Charges communes ont représenté 25,7 % des crédits initiaux ouverts au budget général, au lieu de 32,3 % en 1976. Mais, pour cette même année, la part des Charges communes dans les dépenses effectives du budget général s'est établie à 29 %, au lieu de 30,8 % en 1976 (et 25,6 % en 1970).

6 – L'importance relative des restes à recouvrer sur impôts directs par rapport aux prises en charge est en décroissance continue pour les émissions de l'année en cours. A l'inverse, les restes à recouvrer sur les impositions dont les rôles avaient été émis au cours des années antérieures représentaient pour l'ensemble de ces années en 1977, 49,8 % des prises en charge, au lieu de 44,8 % en 1976 et 40,2 % en 1975 (p. 26 du rapport).

La Cour peut-elle fournir une explication de cette double évolution ?

### REPONSE

a) Pour les restes à recouvrer sur impôts directs correspondant à des rôles émis au cours de l'année considérée, leur diminution en valeur relative au cours des deux dernières gestions (20 % des prises en charge de l'année en 1977, contre 21,9 % en 1976 et 25,4 % en 1975) tient, semble-t-il, à trois causes :

1°) L'importance des sommes non encore recouvrées à la fin de l'année avait été exceptionnellement accrue en 1975 par le report à 1976 de certaines échéances d'impôts sur le revenu (1).

2°) Le recouvrement des sommes dues est beaucoup plus lent et difficile pour les impositions émises à la suite de vérifications fiscales que pour les impositions normales (2). Or en 1977, l'accroissement des premières a été moins rapide que celui du volume total des émissions : 5,25 % (3), au lieu de 16,3 % (4) (5). Cette évolution a atténué les effets d'un élément propre à accroître le taux des restes à recouvrer.

En outre, pour faible qu'il soit resté, le taux de recouvrement des impositions de l'année consécutives à des redressements fiscaux s'est légèrement amélioré : 26 % en 1977, au lieu de 19,75 % en 1976 (6).

(1) Report à 1976, par la loi de finances rectificative du 13 septembre 1975, du versement du solde de l'impôt sur le revenu des chefs d'entreprises individuelles. Si les impositions, d'un montant de 2,4 milliards, dont l'échéance a été ainsi reportée, avaient été intégralement encaissées en 1975, le pourcentage des restes à recouvrer au 31 décembre n'aurait été que de 21,6 % au lieu de 25,4 %. Cf. Rapport de la Cour en vue du règlement du budget de 1975, p. 23 et 24.

(2) Le taux d'apurement pour les émissions de l'année consécutives à des vérifications de comptabilité et des vérifications de situation fiscale d'ensemble n'avait été que de 19,75 % en 1976 (au lieu de 78,1 % pour l'ensemble des émissions de l'année) et de 26 % en 1977 (au lieu de 80 %). Cf. les documents sur l'évaluation des voies et moyens produits à l'appui des projets de loi de finances pour 1978, p. 80 et pour 1979, p. 82 (annexes relatives aux résultats du contrôle fiscal). Sur les causes de la lenteur et des difficultés du recouvrement pour les impositions en cause, voir le « b » ci-après.

(3) 5 044 millions en 1977, contre 4 793 en 1976. Cf. les documents sur l'évaluation des voies et moyens pour 1978, p. 79 et pour 1979, p. 81 (annexes relatives aux résultats du contrôle fiscal).

(4) 90 742 millions en 1977, contre 78 021 en 1976 (émissions de rôles d'impôts directs établis au profit de l'Etat).

(5) Les mêmes pourcentages ne peuvent être dégagés en ce qui concerne l'évolution entre 1975 et 1976. En effet, ce n'est qu'à partir de 1976 qu'a été mis en place un dispositif permettant de connaître, année par année, le montant des émissions de rôles consécutives à des vérifications et les conditions de leur apurement. Cf. le document sur l'évaluation des voies et moyens pour 1977, p. 79.

(6) Cf. les documents déjà visés sur l'évaluation des voies et moyens pour 1978 (p. 80) et pour 1979 (p. 82) (annexes relatives aux résultats du contrôle fiscal).

3 ) L'émission des rôles d'impôt sur le revenu au titre de l'année courante a été plus rapide. De ce fait, la part des émissions correspondantes passibles de la majoration de 10 % en cas de non-paiement au 31 décembre est passée de 90,6 % en 1975 à 91,2 % en 1976 et 91,3 % en 1977 (1). Toutes choses égales par ailleurs, la situation des recouvrements en fin de gestion s'en est trouvée quelque peu améliorée.

b) Pour les restes à recouvrer sur impôts directs correspondant à des émissions des gestions antérieures, leur progression (49,8 % de prise en charge en 1977, contre 44,8 % en 1976 et 40,2 % en 1975) tient essentiellement à l'accroissement, au cours des dernières années, du montant des rappels d'impôts consécutifs à des vérifications ou contrôles (2). La récupération des impositions ainsi émises est lente et difficile : les redressements opérés font souvent l'objet de réclamations assorties de demandes de sursis de paiement ; il arrive assez fréquemment que des entreprises débitrices de sommes importantes se trouvent, dès l'émission des rôles, en état de règlement judiciaire ou de liquidation de bien ; pouvant porter sur les revenus ou bénéfices de quatre années, les redressements sont d'un montant parfois élevé et les comptables du Trésor se trouvent conduits à consentir, en ce qui les concerne, des délais de paiement (3). Il en résulte une accumulation progressive des créances fiscales non apurées.

Enfin la conjoncture économique n'a pas été sans effet sur l'augmentation des restes à recouvrer anciens, que ceux-ci concernent ou non des redressements fiscaux : les sommes restant à recouvrer au titre des productions à des règlements judiciaires ou à des liquidations de biens et portant sur les impôts directs des cinq années antérieures ont progressé de 160 % entre 1975 et 1976 et de 59 % entre 1976 et 1977.

7 - La Cour peut-elle expliquer la différence très sensible entre le **montant des diverses modifications portant sur la répartition des crédits** (virements, transferts, répartitions) relevées dans son rapport et le montant des modifications de même nature figurant dans le projet de loi de règlement pour 1977 ?

#### REPONSE

Il n'existe aucune divergence entre les montants des modifications portant sur la répartition des crédits (versements, transferts, répartition) relevés par la Cour dans son rapport et ceux dont fait état l'exposé des motifs du projet de loi de règlement. Mais la présentation de ces mouvements n'est pas la même dans les deux documents, ce qui explique que les chiffres ne puissent pas être directement recoupés.

Le tableau présenté par l'exposé des motifs du projet de loi de règlement (p. 25) ne retrace pas d'une façon détaillée les versements, transferts et répartitions. Bien qu'ils n'aient pas la même signification, ces mouvements sont regroupés dans une colonne unique. En outre, alors que chaque virement, transfert ou répartition comporte deux opérations de sens contraire (une ouverture de crédit et une annulation de même montant), les totalisations qui figurent dans ce tableau ne font apparaître que des transferts nets, positifs ou négatifs, d'autant plus contractés qu'elles sont plus générales.

(1) Pour l'ensemble des émissions d'impôts directs d'Etat, 88,2 % en 1975 et 88,8 % en 1976 et en 1977.

(2) Comme on l'a indiqué ci-dessus (Cf. renvoi 5 de la p. 2), ce n'est qu'à partir de 1976 que le montant des émissions consécutives à des vérifications peut être connu année par année. Mais l'on disposait déjà, pour la période antérieure, de renseignements assez significatifs : le montant des redressements auxquels les agents vérificateurs avaient procédé au cours d'une année donnée (les rôles correspondants pouvant n'être émis qu'au cours de la gestion suivante pour les redressements opérés en fin d'année ou en cas d'échelonnement dans le temps des mises en recouvrement). Ces redressements se sont élevés à 4 016 millions en 1974, 5 593 millions en 1975 et 5 666 millions en 1976 (rappels de droits simples à la suite de vérifications de comptabilité et de vérifications de situation fiscale d'ensemble). Cf. le document susvisé sur l'évaluation des voies et moyens pour 1979, p. 80.

(3) Pour de plus amples précisions, voir le document susvisé sur l'évaluation des voies et moyens pour 1979, p. 83.

Seuls le dépouillement et l'analyse détaillés des textes qui ont autorisé ces opérations permettent de déterminer la nature exacte et le montant de ces mouvements. Cette analyse est effectuée par la Cour qui est ainsi en mesure de faire apparaître, pour chaque catégorie de mouvements, le montant des ouvertures et celui des annulations, pour l'ensemble du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor (tableau de la p. 96 du rapport), et également par fascicule budgétaire (tableau de la p. 111).

C'est en dégageant dans les tableaux du rapport de la Cour les soldes des mouvements de crédits et en effectuant les regroupements nécessaires entre les rubriques qu'il est possible de parvenir aux chiffres du tableau de la page 25 du projet de loi de règlement.

Ainsi, à titre d'exemple, le solde des transferts et répartitions des services civils du budget général (tableau de la page 111 du rapport de la Cour - Totaux A) est de 12 068 millions, chiffre qui peut être retrouvé au projet de loi de règlement (page 25) par addition des soldes concernant les dépenses ordinaires et les dépenses en capital : 11 623 + 445 = 12 068 millions. De même, pour les services militaires (rapport de la Cour p. 111 - Totaux B), le solde des mêmes mouvements (1 186,9 - 13 267,3 + 1 650,3 - 1 434,4) est de - 11 864,5 millions, chiffre qui apparaît bien au tableau de la page 25 du projet de loi de règlement. Enfin, les totaux généraux du tableau de la page 111 du rapport de la Cour correspondent bien, pour chacune des catégories, à ceux du tableau de la page 96.

8 - La Cour peut-elle préciser dans quelle mesure la **publication tardive de l'arrêté de « grande répartition »** des crédits globaux de 1977 relatifs aux dépenses de personnel a été source d'irrégularités dans la gestion de l'exercice 1977 ?

#### RÉPONSE

Au moment de la préparation de la loi de finances, les dotations des chapitres de dépenses de personnel ne peuvent être exactement évaluées : leurs montants résultant d'hypothèses, nécessairement approchées, portent sur l'évolution des effectifs et sur celle des rémunérations. Une fois mieux connue l'évolution réelle des dépenses, ces dotations sont majorées par la répartition « a posteriori » de crédits globaux. Ces errements soulèvent des problèmes juridiques, budgétaires et comptables souvent relevés par la Cour ; ils n'impliquent pas nécessairement que les effectifs autorisés soient dépassés ou que les règles générales de liquidation des rémunérations ou des indemnités soient transgressées.

La procédure suivie entraîne inévitablement des dépassements temporaires avant qu'intervienne l'arrêté de « grande répartition ». Jusqu'au budget de 1976, cet arrêté était pris très tardivement : à la fin du mois de juin suivant la fin de l'exercice, parfois en juillet, voire même en août. La grande répartition consistait alors pratiquement en un ajustement des crédits aux dépenses définitives : les dépassements à régulariser par la loi de règlement était dès lors, rares pour les chapitres de rémunérations ; mais la portée de l'intervention du législateur s'en trouvait diminuée. Depuis le budget de 1976, la date de l'arrêté de grande répartition a été avancée d'environ deux mois : ce texte est intervenu à la fin du mois d'avril 1977 pour l'exercice 1976, également à la fin du mois d'avril 1978 pour l'exercice 1977. Il en est résulté, pour le budget de 1976 un accroissement du nombre des dépassements définitifs constatés au stade de la loi de règlement (trente deux

dépassements pour quinze fascicules budgétaires) (1). Pour le budget de 1977, le nombre de dépassements de l'espèce a pu être limité à une vingtaine.

L'avancement de la grande répartition, qui fait perdre en partie à cette procédure son caractère de pré-règlement administratif du budget va dans le sens des souhaits que la Cour avait maintes fois formulés. *L'étape suivante devrait conduire à opérer les répartitions avant la fin de la gestion*, de manière à régulariser avant cette date les dépassements temporaires qui se produisent de façon générale et importante au dernier trimestre.

Ces dépassements doivent d'autre part être limités par une actualisation des bases de calcul des dotations initiales, actualisation entreprise depuis la loi de finances pour 1977. En outre, au stade de l'exécution des dépenses, le ministère du Budget s'efforce, suivant en cela les observations de la Cour, de parvenir progressivement à une plus exacte application du principe de la disponibilité des crédits, notamment en effectuant, au mois de décembre une « préliquidation » des traitements tendant à déceler les insuffisances de dotations.

Il serait souhaitable que cette opération soit alors complétée par l'essentiel de la « grande répartition ».

---

(1) Une autre cause de la multiplication des dépassements, pour 1976, a été la création des nouveaux chapitres de rémunération d'auxiliaires qui répondait aux observations de la Cour, mais pour lesquels, la première année, les crédits avaient été ouverts sur des bases assez approximatives.