

N° 405

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant règlement définitif du budget de 1981.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Pierre Croze, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir le numéro :

Assemblée générale (7^e législ.) : 1344, 1529 et in-8° 384
Sénat : 403(1982-1983).

Lois de règlement. — Budget de l'Etat - Budget de 1981 - Budgets annexes - Comptes spéciaux du Trésor - Cour des comptes (annexe) - Déclaration générale de conformité (annexe) - Décrets d'avances - Dépenses publiques - Fonds de concours - Impôts et taxes - Lois de finances - Lois de finances rectificatives - Trésor public.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE. — LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE EN 1981	6
I. — Le contexte international	6
A. — La revalorisation du dollar	7
B. — Le retournement du marché pétrolier	7
C. — La poursuite de la stagnation	8
II. — La conjoncture française	8
A. — Une lente reprise de la demande	8
B. — Une situation fortement dégradée des entreprises et de l'emploi	8
C. — La persistance de l'inflation	9
D. — La nouvelle politique économique	10
DEUXIÈME PARTIE. — L'ÉVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES	11
Chapitre premier : <i>Présentation générale</i>	11
I. — Les résultats de la gestion 1981 comparés à ceux de la gestion 1980	11
II. — Prévisions initiales et opérations effectives de 1981	12
Chapitre II : <i>Les dépenses publiques</i>	13
I. — Les dépenses ordinaires des services civils	13
A. — L'inexorable montée de la charge de la dette publique	13
B. — Une progression des dépenses de fonctionnement du même ordre que celle observée en 1980	14
C. — L'accélération du rythme d'augmentation des dépenses d'intervention publique	15
II. — Les dépenses civiles en capital	17
A. — Les investissements directs de l'Etat	17
B. — Les subventions d'investissement	17
III. — Les dépenses militaires	17
IV. — Les comptes d'affectation spéciale et budgets annexes	18
Chapitre III. — <i>Les recettes</i>	22
I. — Les prévisions et les produits	22
II. — Le ralentissement de la progression du produit fiscal	26
III. — Les autres recettes	27
IV. — Les prélèvements sur recettes	28

Chapitre IV. — Du déficit budgétaire au découvert de trésorerie	30
I. — Un déficit d'exécution plus de deux fois supérieur au déficit prévisionnel	30
A. — Le déficit d'exécution	30
B. — L'incidence des opérations de caractère temporaire	31
II. — Un découvert du Trésor inférieur au déficit du budget	31
III. — Un financement du découvert différent des années précédentes	32
A. — La diminution du recours à l'épargne stable	33
B. — La croissance du financement de nature monétaire	33
TROISIÈME PARTIE. — LA GESTION DES CRÉDITS	34
Chapitre premier. — Les modifications apportées par les décrets d'avances et les lois de finances rectificatives	35
I. — Les décrets d'avances	35
II. — Les lois de finances rectificatives	35
Chapitre II. — Les modifications apportées par les mesures d'ordre réglementaire	37
I. — Les annulations de crédits non ratifiées par les lois de finances rectificatives .	37
II. — Les mesures affectant la répartition et l'utilisation des crédits	38
A. — Les virements	38
B. — Les transferts	38
C. — Les répartitions	39
III. — Les reports de crédits	39
IV. — Les rattachements de crédits par voie de fonds de concours	40
QUATRIÈME PARTIE. — LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES ET LE RÈGLEMENT DE LA GESTION 1961	42
Chapitre premier. — Les principales observations de la Cour des Comptes	42
I. — Les facilités que s'accordent les administrations	42
A. — Les reports de crédits non apparents	42
B. — Les imputations budgétaires irrégulières	42
II. — Les incertitudes de gestion de crédits de personnel	43
A. — Les insuffisances d'évaluation du budget de la Défense	43
B. — Les errements du ministère de l'Éducation	43
III. — La mauvaise utilisation des autorisations de programme	44
Chapitre II. — Les modifications proposées par le projet de loi de règlement	46
I. — Les ouvertures nettes de crédits	46
A. — Le budget général	46
B. — Les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor	49
II. — Les dispositions diverses	49
A. — Les gestions de fait	49
B. — Le parc automobile des services civils de l'Etat	49
C. — Régularisation et remises de dettes	50

EXAMEN EN COMMISSION	51
I. — L'audition du Premier Président de la Cour des Comptes	51
II. — L'examen des dispositions du projet de loi	53
III. — La discussion en Commission	60
LE TEXTE DU PROJET DE LOI	62
ANNEXES	73
I. — Synthèse générale	75
II. — Tableau F annexé au projet de loi	77
III. — Tableau J annexé au projet de loi	79
IV. — Extrait du rapport public pour 1981 de la Cour des comptes	81
V. — Réponses au questionnaire sur le projet de loi de règlement	91

Mesdames, Messieurs,

Alors qu'en 1980, le retour à l'équilibre avait été obtenu à la fois par un ralentissement des dépenses budgétaires et un alourdissement des prélèvements, l'exécution de la loi de finances pour 1981, année de la « charnière » politique fait apparaître à nouveau un besoin de financement des administrations publiques.

Le budget initial de l'année 1981 se tenait au plus près du budget d'exécution de 1980, dont le déficit modéré avait été financé sur ressources d'épargne.

Après le changement de gouvernement, les lois de finances rectificatives ont traduit les nouvelles orientations budgétaires.

Dans une première partie, sera examinée la conjoncture économique. Puis il sera procédé à l'étude des grandes masses budgétaires, des conditions dans lesquelles les crédits ouverts par la loi de finances initiale ont été gérés et des modifications apportées en cours d'année.

Il sera enfin fait état des observations formulées par la Cour des comptes et des remarques que votre commission a présentées dans sa séance du 1^{er} juin 1983.

PREMIERE PARTIE

LA CONJONCTURE ECONOMIQUE EN 1981

En 1980, s'étaient fait sentir les pleins effets du second choc pétrolier intervenu en 1979. En 1981, la récession continue, aggravée par la politique monétaire rigoureuse des autorités américaines qui provoque une hausse des taux d'intérêts et un renchérissement des cours des importations libellés en dollars.

Le changement de politique économique survenu après les élections de mai et de juin, se traduit par une mutation dans les priorités affichées. A une politique de grands équilibres se substituent la lutte contre le chômage et la solidarité sociale concrétisée par une forte augmentation des prestations sociales et du S.M.I.C.

La relance par la consommation est effective au second trimestre, mais bute sur le déséquilibre extérieur généré par une très forte pénétration des importations au dernier trimestre sur le marché intérieur.

Les tensions inflationnistes restent entretenues par une importante demande et le renchérissement des matières premières et énergétiques.

Les entreprises continuent à alléger leurs stocks et tendent à relancer leurs investissements.

I. — LE CONTEXTE INTERNATIONAL

En 1981, les principaux pays développés connaissent une faible croissance tandis qu'en Europe les tensions inflationnistes restent vives et que le chômage s'accroît sensiblement.

La conjoncture est marquée par deux éléments : le « choc dollar » et ses conséquences restrictives sur les politiques budgétaires et monétaires en Europe et le retournement du marché pétrolier.

A. — La revalorisation du dollar du fait de la politique monétaire américaine.

A la fin de 1980, le taux de base bancaire « prime rate » a atteint le niveau record de 21,5 % et s'abaissait à 17 % fin mars début avril et à 15,75 % en décembre 1981. Dans le même temps, le dollar se revalorisait alors qu'il avait atteint son plus bas niveau à l'été 1980, du fait de différents facteurs :

- le différentiel d'intérêt favorable au dollar ;
- l'excédent de la balance des paiements courants des Etats-Unis, qui contraste avec les déficits européens ;
- les anticipations positives après la prise de fonctions de l'administration Reagan.

L'ascension du dollar (en moyenne annuelle de 28,6 % par rapport au franc, de 24,9 % par rapport au deutschemark et de 24,9 % par rapport à l'écu, de 13,4 % seulement par rapport à la livre) n'est enrayée que par une forte hausse des taux en Europe, qui introduit de telles distorsions au sein du SME qu'un réaménagement des parités est réalisé le 4 octobre. Les taux-pivots bilatéraux sont modifiés : le deutschemark et le florin sont réévalués de 5,5 % par rapport au franc belge, à la couronne danoise et à la livre irlandaise, alors que le franc et la lire sont dévalués de 3 % par rapport à ces mêmes monnaies.

La dépréciation des monnaies européennes vis-à-vis du dollar entraîne une augmentation rapide du prix des importations et une détérioration des termes de l'échange, cependant que les politiques monétaires et budgétaires poussent les taux d'intérêt réels à long terme vers des niveaux encore non atteints.

Pour les principaux pays de l'O.C.D.E., la demande finale des administrations stagne en termes réels.

B. — Le retournement du marché pétrolier.

Entre 1979 et 1981, la consommation de pétrole de la zone O.C.D.E. se réduit de près de 5,5 millions de barils/jour, soit une baisse de 13 %. De ce fait, les exportations de l'O.P.E.P. se contractent en deux ans de près de 30 %.

Toutefois, au choc pétrolier de 1979-1980, s'ajoute en 1981 le choc dollar qui, dans un premier temps, accroît le prix réel du pétrole et limite la hausse des prix exprimés en dollars des produits manufacturés ; les termes de l'échange de l'O.P.E.P. s'améliorent donc au détriment des pays de la C.E.E. Le prix du pétrole en termes réels — calculé sur la base du prix des échanges de produits manufacturés — s'accroît ainsi de près de 14 % en 1981.

C. — La poursuite de la stagnation.

La production industrielle est restée stagnante (+ 0,7 %), après avoir reculé de 0,8 % en 1980.

La croissance du P.I.B. en volume de l'O.C.D.E. reste stable (1,1 %), mais il y a contraste entre la récession en Europe (- 0,5 %) et la légère reprise aux Etats-Unis (1,9 %) où la consommation intérieure est l'élément dynamique, et au Japon (+ 3,1 %) où ce sont les exportations qui tirent la croissance.

II. — LA CONJONCTURE FRANÇAISE

A. — Une lente reprise de la demande.

Alors qu'il avait été stagnant en 1980, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages progresse en 1981 de 3,2 % (allègement de 1 point des cotisations sociales à la charge des salariés, aides pour le maintien du revenu des agriculteurs, relèvements du S.M.I.C. et des prestations sociales).

La consommation qui s'était accrue de 1,7 % en volume en 1980 augmente de 2,3 % en moyenne en 1981.

B. — Une situation fortement dégradée des entreprises et de l'emploi.

La part de l'épargne des sociétés dans leur valeur ajoutée qui était de 13 % en moyenne en 1979 tombe à 11,4 % en 1980 et à 8,6 % en 1981.

L'investissement en logement diminue de 3,7 % pour la deuxième année consécutive.

Au total, la formation brute de capital fixe diminue de 2,5 % en moyenne, alors qu'elle avait été bien contenue auparavant.

Au quatrième trimestre, la pénétration étrangère progresse vivement, alors que le P.I.B. marchand s'accroît de 1,4 % tandis que les importations progressent de 5,2 %.

Le chômage a nettement augmenté. En données corrigées des variations saisonnières les demandes d'emploi non satisfaites en fin de mois avaient progressé de 10,6 % en glissement sur 1980 (+ 150 000). En 1981, elles augmentent de 22,5 % (+ 350 000). En données brutes le cap des 2 millions de chômeurs est dépassé en octobre.

C. — La persistance de l'inflation.

Elle est alimentée à la fois par la hausse des prix à la production et au détail.

Après trois années de modération les prix agricoles augmentent de 12 %.

La hausse du dollar renchérit le prix de l'énergie importée (+ 40 %) et des matières premières industrielles (11 %).

Au détail, l'indice des prix a crû de 14 % (en glissement), et particulièrement sur trois postes : les produits alimentaires, les services et les tarifs publics.

Au contraire, les prix industriels connaissent une relative modération (+ 10,4 %).

L'inflation s'accroît en France alors qu'elle reflue chez nos partenaires où elle avait été forte en 1980 (Etats-Unis, Royaume-Uni, Italie). L'écart d'inflation s'accroît très nettement au milieu de l'année 1981 pour atteindre plus de cinq points au début de 1982. En période de désinflation mondiale, le mouvement des prix en France est plus inerte du fait des facteurs de résistance structurels à la baisse des prix et qui tiennent pour l'essentiel à des facteurs institutionnels propres à notre pays : l'indexation des salaires et revenus non salariaux aux prix.

D. — La nouvelle politique économique

L'ordre des priorités gouvernementales change après l'élection présidentielle de mai 1981. A la lutte contre l'inflation, le souci de contenir le déficit public et l'orientation du partage des revenus en faveur de l'entreprise, succède une volonté affirmée d'accélérer la croissance, d'endiguer le chômage et de favoriser une redistribution des revenus égalitaire.

Dans cette perspective la dépense publique n'accompagne pas la croissance mais en est considérée comme le moteur.

Quatre types de mesures concourent à cet effet :

— l'embauche publique et le réaménagement des Pactes pour l'emploi,

— le partage du travail par la réduction d'une heure de la durée hebdomadaire en 1982, la généralisation de la 5^e semaine de congés et la non-récupération des jours fériés chômés,

— l'aide aux entreprises sous forme de subventions et de prêts bonifiés,

— une forte revalorisation du S.M.I.C. et des revenus sociaux (minimum vieillesse, allocation logement et allocations familiales.)

Cette politique accentue les conséquences sur la consommation des forts gains de pouvoir d'achat des ménages de la fin de l'année 1980 et du début de l'année 1981.

Alors que la loi de finances initiale pour 1981 prévoyait une compression des charges publiques afin de limiter le déficit de l'Etat et d'assurer la stabilisation de la charge fiscale, les modifications apportées par les 4 collectifs (cf. infra) apparaissant moins comme le résultat de la prise en compte d'une évolution conjoncturelle défavorable que d'une politique dynamique des dépenses qui accélère la déformation de leur structure au détriment de l'investissement et au profit de la consommation.

DEUXIEME PARTIE

L'EVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGETAIRES

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE

I. — Les résultats de la gestion 1981 comparés à ceux de la gestion 1980.

Le montant effectif des dépenses à caractère définitif (budget général, budgets annexes et comptes d'affectation spéciale) a été en 1981 de 918,3 milliards de francs, en progression de 19 % par rapport à 1980.

Les prélèvements sur recettes fiscales du budget général se sont élevés au profit des collectivités locales et des Communautés européennes pour 66,8 milliards de francs.

La prise en compte des opérations à caractère temporaire (167,6 milliards de francs) porte le montant de l'ensemble des dépenses budgétaires à 1 085,9 milliards de francs. La progression par rapport à 1980 est de 21,7 %. L'ensemble des recettes (temporaires et définitives) s'étant élevé à 1 071,6 milliards de francs, en augmentation de 17,7 %, le résultat d'exécution des lois de finances fait apparaître un solde négatif de 64,3 milliards de francs, supérieur de 170 % à celui constaté en 1980.

Comme pour les années précédentes, l'augmentation des dépenses budgétaires a été plus forte que celle du produit intérieur brut en valeur mais l'écart s'accroît fortement. En 1980, les augmentations correspondantes étaient respectivement de 15,2 % et de 12,9 %.

Si l'exécution des opérations à caractère définitif fait apparaître un déficit plus important que l'année précédente (75,5 milliards de francs au lieu de 35 milliards de francs), les opérations à caractère temporaire présentent un solde créditeur de 11,2 milliards, très proche de celui enregistré en 1980 (11,3 milliards de francs).

II. — Prévisions initiales et opérations effectives de 1981.

Promulguée le 30 décembre 1980, la loi de finances initiale pour 1981 comporte un ensemble de charges qui atteint 779,1 milliards. Les charges s'entendent des opérations à caractère définitif, y compris les budgets annexes, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts, prêts et solde des opérations temporaires autres que les prêts.

Le total des crédits supplémentaires ouverts soit par décrets d'avances (785 millions), soit par lois de finances rectificatives (77,227 millions) a représenté, avec 73,06 milliards, 10,02 % des charges initialement votées.

Quatre lois de finances rectificatives sont intervenues :

— *la première du 3 août 1981* comprenait la ratification des décrets d'avances précités, les mesures dites « d'apurement du passé », la traduction budgétaire des mesures sociales du 3 juin 1981, et les actions nouvelles dans le domaine économique et social ;

— *la deuxième loi de finances rectificative du 27 novembre 1981* a donné à l'Etat les moyens d'assurer le contrôle des sociétés Sacilor et Usinor en transformant en actions les créances de l'Etat ;

— *la troisième, en date du 31 décembre 1981*, a traduit l'incidence de la révision des hypothèses économiques sur les dotations de l'année courante et a procédé aux ajustements de fin d'année ;

— *la quatrième loi de finances rectificative du même jour était essentiellement consacrée aux mesures de soutien arrêtées en faveur du secteur agricole.*

Conformément à une procédure mise en place en 1980, les lois de finances rectificatives pour 1981 comportaient un article relatif au nouvel équilibre général où se trouvaient fixés les suppléments de ressources et de charges.

En 1980, en ce qui concerne les recettes, l'écart entre les prévisions initiales et la réalisation était de + 14,35 % alors que, pour les dépenses, il n'était que de 12,9 %.

En 1981, l'écart entre recettes effectives et recettes prévues est de 16,3 % tandis que l'écart entre dépenses effectives et dépenses prévues est de + 19,6 %.

CHAPITRE II

LES DEPENSES PUBLIQUES

Depuis 1974, les dépenses publiques augmentent plus vite que la richesse nationale. En 1981, le différentiel de croissance atteint 9 points (121,2 % pour le budget général, contre 112,2 % pour le P.I.B.), alors qu'en 1980 il était de 4 points et en 1979 de 1,1 point.

I. — Les dépenses ordinaires des services civils.

Elles comprennent la charge de la dette publique, les dépenses de fonctionnement et les interventions publiques.

A. — *L'inexorable montée de la charge de la dette publique.*

Le titre I « Dette publique et dépenses en atténuation de recettes » a atteint, en fin d'exercice, un montant de 102,18 milliards de francs au lieu de 73,3 milliards de francs en 1980. Sa part relative dans le budget de l'Etat passe ainsi de 11,6 % à 13,5 %. La progression des dépenses d'une année sur l'autre est de 39,4 %, dont l'origine réside dans l'augmentation des charges de la dette publique qui, de 28,13 milliards de francs en 1980, passent à 47,37 milliards de francs en 1981.

Les 11,5 milliards de crédits supplémentaires ouverts par les lois de finances rectificatives n'ont pas suffi à couvrir les dépenses réelles qui ont excédé de 7,3 milliards de francs les dotations disponibles. Trois rubriques concourent à ce résultat :

1. **La dette publique stricto sensu** (non compris les dépenses liées à la mise en jeu de la garantie de l'Etat) dont la charge passe de 26,08 à 44,84 milliards de francs, en augmentation de 71,9 %. Sont particulièrement remarquables le quasi-doublement de la charge de la dette à long terme (12,08 milliards) et l'évolution du coût de la dette flottante (+ 66 %). La raison principale de la croissance préoccupante de celle-ci réside dans le doublement des intérêts sur bons du Trésor en compte courant (19,5 milliards).

2. *Les dépenses entraînées par la mise en jeu de la garantie de l'Etat* se sont élevées à 2,53 milliards de F, et parmi celle-ci retiennent particulièrement l'attention les versements à la Compagnie française d'assurance pour le Commerce extérieur (COFACE) qui sont passés de 650 à 1 070 millions (+ 64,6 %).

3. *Les dépenses en atténuation de recettes* ont progressé de 21,3 %, et sont essentiellement constituées par les dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées, et par des remboursements sur produits indirects, qui sont analysés dans la deuxième partie avec les recettes.

B. — Une progression des dépenses de fonctionnement du même ordre que celle observée en 1980.

Le total des crédits ouverts au titre des dépenses de fonctionnement s'établit à 253,25 milliards de francs, en augmentation de 14,9 % par rapport à 1980. En 1980, les dépenses avaient été de 217,61 milliards et avaient augmenté de 14,8 % par rapport à 1979.

Comme en 1980, les dépenses effectives n'ont représenté que 98,7 % des dotations disponibles.

1. *Les charges de personnel des services civils* (exception faite des pensions militaires figurant au budget des charges communes et des pensions de guerre imputées sur le titre IV du budget des Anciens combattants) comprennent :

- les rémunérations : 121,43 milliards ;
- les pensions de retraites : 39,9 milliards ;
- les charges sociales : 31,23 milliards ;

et totalisent 192,56 milliards (+ 14,9 %).

Pour l'ensemble du budget général — services civils et militaires — les charges de personnel ont atteint 257,53 milliards de francs (+ 14,8 %).

2. *Les subventions de fonctionnement* (19,4 milliards) se sont accrues de 19,3 %. Elles concernent principalement l'éducation et les universités pour respectivement 4,8 et 5,7 milliards de francs ainsi que l'industrie pour 3,1 milliards de francs.

3. Les dépenses de matériel et d'entretien (11,1 milliards de francs) se sont accrues de 8,8 % seulement contre 10,6 % en 1980.

Les dépenses d'entretien et d'exploitation des routes n'ont augmenté que de 3,8 %, soit deux fois moins qu'en 1980.

C. — L'accélération du rythme d'augmentation des dépenses d'intervention publique.

La loi de finances initiale prévoyait un crédit de 181,5 milliards. Le total net des crédits alloués en cours d'année s'est élevé à 232,6 milliards (+ 22,3 %). Les dépenses effectives (223,8 milliards) ont progressé d'une année sur l'autre de 21,6 % (contre 15,6 % en 1980).

1. **Les interventions politiques et administratives** (8 milliards contre 7 milliards en 1980) s'imputent pour l'essentiel sur les budgets de l'Intérieur et de la Coopération. Au sein de ce dernier, ce sont les dépenses d'assistance technique militaire et les « concours financiers » qui ont connu la plus forte progression (respectivement 45 % et 47 %).

2. **L'action internationale** (3,55 milliards) est assurée à 90 % par le budget des Relations extérieures. Les contributions aux dépenses des organisations internationales ont progressé de 26 %.

3. **L'action éducative et culturelle** se monte à 23,4 milliards (+ 18,2 %) et est assurée à 70 % par le budget de l'Education. Les subventions à l'enseignement privé ont atteint 12,5 milliards. Elles ont augmenté sensiblement dans la même proportion que les interventions pour la formation professionnelle des adultes, imputées sur le budget du ministère du Travail (+ 22,5 %).

4. **L'action économique** comprend les encouragements et interventions et les subventions aux entreprises d'intérêt national.

a) **Les encouragements et interventions** ont augmenté fortement (37,3 %), passant de 30 milliards en 1979 à 39,3 milliards en 1980 et à 54 milliards de francs en 1981.

Les évolutions les plus significatives concernent :

— le budget de l'agriculture où les dépenses sont passées de 12,8 milliards à 15,8 milliards de francs (+ 23 %) ;

— les dépenses afférentes à la prise en charge par l'Etat de cotisations patronales (1,6 milliard) qui ont progressé de 30 % ;

— la compensation partielle des charges sociales supplémentaires supportées par les entreprises en raison de l'augmentation du S.M.I.C., décidée en juin 1981 et qui a justifié la création d'un nouveau chapitre par la loi de finances rectificative du 3 août 1981 doté de 2,6 milliards de francs ;

— les primes à la construction (15,4 milliards) dont les dépenses ont, pour la deuxième année consécutive, dépassé les crédits disponibles ;

— les bonifications relatives à des emprunts de caractère économique dont la progression est de 53 % (7,3 milliards) ;

— les charges du Fonds national de l'emploi qui passent de 4,5 milliards à 6,4 milliards (+ 42,7 %).

b) *Les subventions aux entreprises d'intérêt national* ont augmenté plus faiblement (+ 16,5 %).

Les subventions aux Houillères nationales restent stables (+ 4,7 %).

Les concours à la S.N.C.F. sous-évalués, ont progressé de 20,6 %.

Les subventions allouées aux compagnies aériennes ont diminué (− 9,5 %).

5. *Les dépenses d'intervention sociale* qui comprennent les charges d'assistance et de solidarité et les charges de prévoyance se sont élevées à 118,2 milliards (+ 17,4 %).

a) *Les charges d'assistance et de solidarité*, d'un montant de 95,7 milliards, ont progressé de 17,4 %.

Les versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale ont fortement diminué, de 3,7 milliards à 0,9 milliard. Le Fonds national de solidarité a vu ses charges augmenter de 13,4 %.

Les dépenses du Fonds national de chômage connaissent une forte croissance (80 %), passant de 10 à 18 milliards.

b) *Les charges de prévoyance* (22,5 milliards) ont progressé de 17,4 %.

II. — Les dépenses civiles en capital (73 milliards).

La progression des dépenses est restée modérée (+ 15,4 %) au regard de celle constatée en 1980 (+ 37,7 %), en raison du coup de frein donné aux investissements directs de l'Etat.

A. — *Les investissements directs de l'Etat.*

L'augmentation des dépenses réelles a été limitée à 12,7 % (contre 14,4 % en 1980).

L'étude sectorielle révèle les orientations suivantes :

— les dépenses ont progressé de 14 % dans le domaine des transports ;

— les apports au Fonds de dotation des entreprises publiques se sont élevés à 16,4 milliards (+ 12,8 %).

— les équipements administratifs et divers ont entraîné des dépenses en hausse de 17 % pour 2 milliards de francs ;

— les dépenses d'équipement culturel ont augmenté sensiblement au même rythme qu'en 1980 (14,2 %). On constate une diminution des dépenses du budget des Universités et une augmentation du budget de l'Education.

B. — *Les subventions d'investissement*

Les dépenses effectuées à ce titre ont progressé de 17,2 %.

La ventilation des dépenses par partie fait apparaître que les plus fortes progressions ont concerné le logement et l'urbanisme, l'énergie et les mines (+ 21 %). Mais à la différence de 1980, toutes ces évolutions sont positives.

III. — Les dépenses militaires.

Exprimées en chiffres nets, elles sont passées de 92 milliards à 108 milliards (+ 17,03 %). Elles ont représenté 4,02 % du P.I.B. contre 3,83 % en 1980.

La part des dépenses ordinaires a légèrement fléchi (58,7 % au lieu de 60,9 %), les dépenses en capital progressant de 23,9 %.

IV. — Les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes.

1° Comptes d'affectation spéciale.

Leurs opérations sont résumées dans les tableaux ci-après :

	Prévisions initiales		Opérations effectives	
	1980	1981	1980	1981
	(En millions de francs.)			
Dépenses	11.190	6.694	12.657,4	6.971,1
Recettes	11.387	6.904	12.731,2	7.056,9
Solde	+ 197	+ 210	+ 73,8	+ 85,8

La suppression du Fonds spécial d'investissement routier contracte considérablement le volume des opérations. En contrepartie les crédits ont été ouverts à deux nouveaux chapitres, 53-43 et 63-52 du Budget général (fascicules des Transports et de l'Intérieur).

Au compte d'emploi de la Redevance radiodiffusion-télévision, on constate encore une diminution du prélèvement affecté à la couverture des frais de gestion du service (3 % du montant des droits constatés).

Le compte Fonds national pour le développement des adductions d'eau voit ses recettes diminuer de 4,5 % et ses dépenses supérieures au montant du solde, situation proscrite par la loi organique.

Les dépenses du Fonds de soutien aux Hydrocarbures se sont accrues de 50 %.

2° Budgets annexes.

Les opérations définitives sont passées de 139,1 milliards à 154,3 milliards (+ 15,1 %).

Elles sont réparties ainsi qu'il suit :

Budgets annexes	1980	1981			Variations de 1980 à 1981
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
		(En millions de francs.)			(En %)
A. — Services civils.					
Imprimerie nationale	980,8	1.052,6	1.124,9	1.104,7	+ 12,6
Journaux officiels	242,5	262,3	291,6	292,4	+ 20,5
Légion d'honneur	54,7	62,5	67,5	64,7	+ 18,1
Ordre de la Libération	1,8	2,2	2,3	2,3	+ 24,4
Monnaies et Médailles	375,7	361,6	416,7	383,3	+ 2
Postes et Télécommunications	91.318,5	100.211,6	107.300,3	104.785,3	+ 14,7
Prestations sociales agricoles	38.041,7	41.239,6	42.318,6	43.731,9	+ 15
Totaux A	131.015,7	143.192,4	151.521,9	150.364,6	+ 14,8
B. — Services militaires.					
Service des essences	3.082,9	4.109,3	4.134,5	3.917,1	+ 27,1
Totaux généraux	134.098,6	147.301,7	155.656,4	154.281,7	+ 15,1

Les opérations des postes et télécommunications ont augmenté de 13,2 % pour la section ordinaire et de 13 % pour la section des dépenses en capital.

Les charges du compte d'exploitation (93,9 milliards) ont progressé de 17,89 % contre 16,8 % en 1980. Les produits (96 milliards) ont augmenté de 12,3 %, à un rythme moindre qu'en 1980 (15 %). Le résultat d'exploitation (2,2 milliards) a diminué de 62,5 %.

Le compte Pertes et profits connaît un solde négatif de 1,5 milliard, différence entre les profits dégagés par les télécommunications (1,8 milliard) et le déficit de la poste et des services financiers (3,43 milliards). Le solde avait été positif de 6,4 milliards en 1980.

Le déficit de 1981 est lié à une dotation de 4,5 milliards aux comptes de provisions pour pertes de charge de la Caisse nationale des télécommunications.

L'Imprimerie nationale dégage un solde créditeur de 64,5 millions, de même que les Journaux officiels pour 8,5 millions et les essences pour 126 millions, cependant que les monnaies et médailles enregistraient un déficit de 58,4 millions.

Nature des opérations	Prévisions initiales (1)		Opérations effectives	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
	(En millions de francs)			
I. — Opérations de caractère définitif.				
A. — Budget général	(2) 663.329,5	(3) 637.704,5	(2) 757.019,5	(3) 681.439,7
B. — Comptes d'affectation spéciale	6.693,8	6.904	6.971,1	7.056,9
Sous-totaux A + B	670.023,3	644.608,5	763.990,6	688.496,6
C. — Budgets annexes	147.301,7	147.301,7	154.281,7	154.281,7
Totaux des opérations de caractère définitif ..	817.325	791.910,2	918.272,3	842.778,3
Solde des opérations de caractère définitif ..	— 25.414,8	„	— 75.494	„
II. — Opérations de caractère temporaire.				
A. — Prêts et avances :				
1° Comptes d'affectation spéciale (prêts)	265,9	91,1	305,6	94,7
2° Comptes d'avances	82.966,4	(4) 82.861,3	89.440,2	81.792
3° Comptes de prêts	(4) 7.185	3.327	16.836,5	15.986,6
Sous-totaux A	90.417,3	86.279,4	106.582,3	97.873,3
B. — Autres comptes spéciaux :				
1° Comptes de commerce	(5) 17	„	59.812,6	61.933,3
2° Comptes de règlement	(5) 218,7	„	765,6	533,9
3° Comptes d'opérations monétaires (6)	„	388,9	424,5	18.455,1
Sous-totaux B	235,7	388,9	61.002,7	80.922,3
Totaux des opérations de caractère temporaire ..	90.653	86.668,3	167.585	178.795,6
Solde des opérations de caractère temporaire ..	— 3.984,7	„	„	+ 11.210,6
Totaux généraux I + II	907.978	878.578,5	1.085.857,3	1.021.573,9
Résultat d'exécution des lois de finances (6) ..	— 29.399,5	„	— 64.283,4	„

1) Les prévisions initiales ne comprennent pas les recettes attendues de fonds de concours, ni les dépenses à effectuer sur les crédits ouverts en contrepartie. Les prévisions de dépenses correspondent aux sommes portées aux articles de la loi de finances; les prévisions de recettes aux indications portées à l'état annexe A.

2) Y compris les dégrèvements et remboursements d'impôt (45.600 millions en prévisions et 54.539,3 millions en opérations effectives).

3) Après déduction des prélèvements au profit des collectivités locales et des Communautés européennes (68.607 millions en prévisions et 68.755,8 millions en opérations effectives).

4) Cf. page 18, note 1.

5) Charge nette.

6) Opérations avec le Fonds monétaire international exclues.

CHAPITRE III

LES RECETTES

I. — Les prévisions et les produits.

Les recettes définitives de l'Etat se sont élevées à 842,8 milliards de francs, soit une augmentation de 14,5 % par rapport à 1980, inférieure à la progression constatée en 1980 (+ 15,9 %) et en 1979 (16,1 %).

Elles se décomposent ainsi :

**PREVISIONS ET RECETTES
BUDGET**

Nature des produits	Prévisions de la loi de finances initiale A	Prévisions rectifiées	
		au titre des mesures fiscales nouvelles B	(En mil)
A. — Impôts :			
Impôts directs et taxes assimilées	252.596	259.131	
Enregistrement	29.210	29.105	
Timbre et impôt sur opérations de bourse	12.064	12.139	
Droits d'importation, taxes sur les produits pétroliers	55.988	56.804	
Taxe sur la valeur ajoutée	299.130	299.376	
Contributions indirectes	21.285	21.285	
Autres taxes indirectes	895	895	
Sous-totaux A	671.168	678.735	
B. — Autres recettes :			
Recettes non fiscales	35.143,5	35.143,5	
Fonds de concours et recettes assimilées	Mémoire	Mémoire	
Sous-totaux B	35.143,5	35.143,5	
Totaux des recettes avant prélèvements (A + B)	706.311,5	713.878,5	
C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat :			
— au profit des collectivités locales	— 45.307	— 45.307	
— au profit des Communautés européennes	— 23.300	— 23.300	
Sous-totaux C	— 68.607	— 68.607	
Totaux des recettes budgétaires revenant à l'Etat	637.704,5	645.271,5	

(a) Exception faite d'un léger rajustement des prévisions de recettes non fiscales (+ 39 millions) auquel a procédé la loi de finances rectificative du 3 août 1981, l'actualisation des estimations initiales qui s'est traduite, au total, par un accroissement net de 2.939 millions des évaluations de recettes du budget général (avant dégrèvements et remboursements d'impôts) a été opérée par le « collectif » du 31 décembre 1981.

**EFFECTIVES POUR 1981
GENERAL**

en cours d'année		Recettes effectives, déduction faite de celles inscrites pour mémoire dans les prévisions	Ecarte entre recettes effectives et prévisions par rapport		
et, également, au titre d'une actualisation des estimations initiales (a)	C		aux prévisions initiales	aux prévisions rectifiées au titre des mesures fiscales nouvelles	aux prévisions rectifiées et actualisées
			$\frac{D - A}{A}$	$\frac{D - B}{B}$	$\frac{D - C}{C}$
de francs)				(En pourcentage.)	
	269.616	269.549,4	+ 6,7	+ 4	- 0,025
	29.695	31.041,9	+ 6,3	+ 6,65	+ 4,5
	11.885	11.661,55	- 3,35	- 3,9	- 1,9
	55.900	54.609,75	- 2,45	- 3,85	- 2,3
	295.000	299.128,55	0	- 0,1	+ 1,4
	19.534	19.216,3	- 9,7	- 9,7	- 1,6
	668	664,2	- 25,8	- 25,8	- 0,3
	682.296	685.871,65	+ 2,2	+ 1,05	+ 0,5
	(b) 34.260,5	37.287,45	+ 6,1	+ 6,1	+ 8,8
	Mémoire	Mémoire	"	"	"
	34.260,5	37.287,45	+ 6,1	+ 6,1	+ 8,8
	716.556,5	723.159,1	+ 2,4	+ 1,3	+ 0,9
	- 45.353	- 45.353	+ 0,1	^b + 0,1	0
	- 22.993	- 21.402,8	- 8,15	- 8,15	- 6,9
	- 68.346	- 66.755,8	- 2,7	- 2,7	- 2,3
	648.210,5	656.403,3	+ 2,9	+ 1,7	+ 1,25

(b) Rajustement de + 39 millions par la loi de finances rectificative du 3 août 1981 et de - 922 millions par le « collectif » de fin d'année.

Les recettes fiscales nouvelles destinées à financer la politique économique, mise en œuvre par la loi de finances rectificative du 3 août 1981, ont majoré les prévisions initiales de 7,5 milliards. Mais les prévisions de recettes figurant dans le collectif de fin d'année qui ajustait les prévisions initiales, compte tenu de l'évolution de la conjoncture, retenaient 2,9 milliards comme chiffre d'actualisation.

Les plus-values par rapport aux recettes attendues résultent, comme en 1980, mais dans une moindre mesure, des impôts directs autres que l'I.R.P.P. : (impôt sur les sociétés et produit des retenues à la source et des prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers).

II. — Le ralentissement de la progression du produit fiscal brut

Très rapide en 1980 (+ 17,2 %), cette progression tombe à 14,9 % en 1981.

Mais la part des recettes fiscales dans le Produit National continue de croître

	1979	1980	1981
Montant net des recettes fiscales/P.N.B.	19,55	20,2	20,4
Pression fiscale et parafiscale	41,1	42,6	42,9

— Le taux d'accroissement de l'impôt sur le revenu est de 16,65 %. Si la loi de finances rectificative du 3 août 1981 n'avait pas institué une majoration exceptionnelle, la progression aurait été limitée à 13,9 %.

— Le produit de l'impôt sur les sociétés a progressé de 13,75 %.

— La forte hausse des taux d'intérêt a provoqué un accroissement de 23,5 % des sommes perçues au titre des retenues et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers.

— L'accroissement considérable du produit des autres impôts directs (+ 58,1 %) résulte de l'institution par la loi de finances rectificative du 3 août 1981 de contributions et taxes exceptionnelles.

● La taxe forfaitaire sur certains frais généraux des entreprises a procuré 1,2 milliard de ressources supplémentaires.

● La surtaxe exceptionnelle sur les hauts revenus a rapporté 3,4 milliards.

● Les produits des prélèvements exceptionnels sur les banques et les sociétés pétrolières ont été de 1 milliard chacun.

Catégorie d'impôts	Recouvrement(a)		Variations de 1980 à 1981
	1980	1981	
	(En millions de francs.)		(En %)
Impôt sur le revenu	118.991,8	138.796,2	+ 16,65
Autres impôts directs perçus par voie de rôles	11.549,1	13.102,4	+ 13,45
Impôt sur les sociétés	61.424,5	69.876,6	+ 13,75
Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers	19.405,5	23.965	+ 23,5
Taxe sur les salaires	16.319	16.792,1	+ 2,9
Autres impôts directs	4.437,7	7.016,1	+ 58,1
Totaux	232.127,6	269.549,4	+ 16,1

Le montant des encaissements de T.V.A. (299,1 milliards) a progressé de 14,3 % (contre 15 % en 1980 et 17,46 % en 1979).

— Le poste autres impôts n'a augmenté que de 8,2 % en 1981 du fait de la régression du produit de la T.I.P.P. (0,2 %).

— La progression la plus forte (22,35 %) porte sur les produits de l'enregistrement et trouve son origine dans l'augmentation du rendement des droits de mutation à titre gratuit (+ 53,4 %).

— Comme en 1980, des dégrèvements, restitutions et remboursements ont augmenté dans des proportions similaires (21,5 %) pour les différentes catégories d'impôts.

III. — Les autres recettes

Leur taux de progression (23,7 %) est supérieur à celui des recettes fiscales et le plus élevé depuis 1970.

1. Les recettes non fiscales ont progressé d'environ 30 %.
2. Les fonds de concours se sont accrus de 15 %.

IV. — Les prélèvements sur recettes

— Les prélèvements au profit des collectivités locales qui représentent 45,3 millions sur un total de 66,7 millions, ont augmenté de 11 %.

— Les prélèvements au profit des communautés européennes ont fortement progressé (26,8 %) du fait de l'alourdissement des dépenses des principaux fonds communautaires et de l'allègement de la contribution britannique.

EVOLUTION DES RECETTES EFFECTIVES
(1980-1981)

Nature des produits	Recettes effectives		Variations de 1980 à 1981
	de 1980	de 1981	
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
A. — Impôts :			
Impôts directs et taxes assimilées ..	232.127,8	269.549,4	+ 16,1
Enregistrement	25.372,2	31.041,9	+ 22,35
Timbre et impôt sur opérations de bourse	10.958,9	11.661,55	+ 6,4
Droits d'importation, taxes sur les pro- duits pétroliers	(a) 54.116,4	54.609,75	+ 0,9
Taxe sur la valeur ajoutée	261.739,9	299.128,55	+ 14,3
Contributions indirectes	17.010,1	19.216,3	+ 13
Autres taxes indirectes	833,7	664,2	- 20,3
Sous-totaux A	602.156,8	685.871,65	+ 13,9
B. — Autres recettes :			
Recettes non fiscales	(b) 29.270,45	38.012,9	+ 29,9
Fonds de concours et recettes ass- milées	(c) 21.119,55	24.310,95	+ 15,1
Sous-totaux B	50.390	62.323,85	+ 23,7
Totaux des recettes avant prélèvements (A + B)	652.546,8	748.195,5	+ 14,65
C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat :			
— au profit des collectivités locales	— 40.815,4	— 45.353	+ 11,1
— au profit des Communautés euro- péennes	— 16.883,5	— 21.402,8	+ 26,8
Sous-totaux C	— 57.698,9	— 66.755,8	+ 15,7
Totaux des recettes bud- gétaires revenant à l'Etat	594.847,9	681.439,7	+ 14,55

(a) 49.005,3 millions pris en recettes au budget général et 5.111,1 à l'ancien compte d'affectation spéciale « F.S.I.R. ».
 (b) 29.297,35 millions pris en recettes au budget général (dont il convient de déduire 28 millions en provenance du F.S.I.R.) et 1,1 million pris en recettes au F.S.I.R. — soit : 29.270,45 millions.
 (c) 20.678,25 millions pris en recettes au budget général (dont il convient de déduire 689,7 millions en provenance du F.S.I.R.) et 1.111 millions pris en recettes au F.S.I.R. — soit : 21.119,55 millions.

CHAPITRE IV

DU DEFICIT BUDGETAIRE AU DECOUVERT DE TRESORERIE

I. — Un déficit d'exécution plus de deux fois supérieur au déficit prévisionnel.

A. — *Le déficit d'exécution*

Le déficit prévisionnel était de 29,4 milliards imputable pour l'essentiel au budget général (25,4 milliards). Son montant était légèrement supérieur au déficit d'exécution de 1980 (23,8 milliards) mais inférieur au déficit prévisionnel de 1980 (31,1 milliards).

Hors opération avec le F.M.I., le solde d'exécution des lois de finances pour 1981 s'est élevé à 64,3 milliards.

Si l'on exclut les opérations du Fonds de stabilisation des changes, le solde remonte à 80,9 milliards (30,3 pour 1980).

Les évolutions sont retracées dans le tableau ci-après également en pourcentage du P.I.B.

SOLDE HORS F.M.I. ET OPERATIONS DU FONDS DE STABILISATION DES CHANGES

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Montant (en millions F)	- 20.239	- 18.339	- 34.310	- 37.572	- 30.302	- 80.885
% du P.I.B.	1,21	0,97	1,60	1,54	1,10	2,6

Le déficit des lois de finances qui représente en 1981, 3,6 % du Produit intérieur brut, s'établit à un niveau jamais atteint sous la V^e République.

Comme en 1980, le solde des opérations à caractère temporaire est positif pour 11,2 milliards de francs.

B. L'incidence des opérations de caractère temporaire.

1. Opérations d'avances et de prêts.

Le solde créditeur de 11,2 milliards, très proche de celui enregistré en 1980 (11,3 milliards) est affecté, comme l'année précédente et pour un montant similaire, par une opération exceptionnelle, relative cette année à la conversion en actions des prêts accordés à Usinor et Sacilor (13,8 milliards) prévue par la deuxième loi de finances rectificative et se traduisant par une dépense en capital sur le budget général et une recette constatée en compte de prêts du F.D.E.S.

Abstraction faite de cette opération, le solde négatif des comptes de prêts atteindrait 14,6 milliards, au lieu de 849,86 millions. La charge nette des comptes d'avances s'établit à 7,6 milliards, du fait essentiellement d'une avance à l'UNEDIC de 4,05 milliards et des avances au Service des alcools de 2,5 milliards.

2. Les autres comptes spéciaux.

Les prêts sur comptes d'affectation spéciale dégagent un solde négatif de 211 millions.

Les comptes de commerce font ressortir une ressource nette de 2,1 milliards, les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers une charge nette de 231,6 millions. Les comptes d'opérations monétaires rééquilibrent l'ensemble des comptes spéciaux avec une ressource de 16,8 milliards, principalement du fait des bénéfices de change.

II. — Un découvert du Trésor inférieur au déficit du Budget

Il est rappelé que la gestion financière de chaque année est influencée non seulement par les opérations de recettes et de dépenses du budget de l'année considérée, mais également par celles qui résultent de la loi de finances de l'année précédente et sont exécutées pendant la période complémentaire (les deux premiers mois de l'année courante).

Elle supporte de même à partir du mois de novembre des charges correspondant à des dépenses qui feront l'objet d'une imputation budgétaire définitive sur l'exercice suivant. Il est donc normal que le solde au 31 décembre des opérations de l'ensemble des lois de finances diffère de celui du budget de l'exercice en cours.

En définitive, le résultat au 31 décembre 1981 de l'exécution des lois de finances — après exclusion des opérations avec le Fonds monétaire international — s'est établi à 61 260,02 millions. A l'inverse de ce qui avait été constaté en 1980, et conformément à la situation de 1978 et 1979, ce résultat est inférieur au montant du déficit propre à l'exercice 1981 qui a été de 64 283,41 millions (hors opérations F.M.I.).

La comptabilité de l'Etat permet, à partir du déficit de l'exercice 1981, de calculer celui de la gestion 1981 et d'établir le tableau récapitulatif ci-après (en millions de francs) :

Exercices	Gestion 1980	Gestion 1981	Gestion 1982	Résultat de l'exercice 1981
1980	"	- 17.639,95	"	"
1981	- 10.266,84	- 31.929,02	- 22.187,55	- 64.283,41 (1)
1982	"	- 12.100,42	"	"
		+ 309,37		
Résultat de la gestion 1981		- 61.260,02		

(1) Cf. compte général de l'administration des Finances pour 1981, p. 15.

III. — Un financement du découvert différent des années précédentes

Les charges à financer par le Trésor s'alourdissent très sensiblement en 1981 (+ 72 %). En 1980, celles-ci avaient été inférieures à l'émission d'emprunts à long terme et l'abondance des ressources non monétaires avait permis une diminution de la dette à caractère monétaire. En 1981, la part du recours à l'épargne stable diminue tandis que s'accroît le recours au financement bancaire.

A. La diminution du recours à l'épargne stable.

L'Etat a limité ses appels à l'épargne à deux emprunts pour un total de 25 milliards, au lieu de trois pour 31 milliards l'année précédente. Ces deux emprunts représentent 23,4 % du total des émissions brutes d'obligations sur le marché français.

Ils couvrent 41 % du découvert d'exécution des lois de finances et ce pourcentage marque un net retrait par rapport à l'évolution favorable des trois dernières années. Il était passé de 38,8 % en 1977 à 49,3 % en 1978, à 51,2 % en 1979 et à 87,1 % en 1980.

Les taux d'intérêt marquent une hausse importante. Si le taux de la première émission en janvier était identique à celui du dernier trimestre de 1980 (13,8 %), les modalités de l'emprunt de septembre 1981 comportent une rémunération beaucoup plus élevée (16,75 %) assortie d'un remboursement en totalité au bout de six ans ; ces conditions ont contribué au réel succès de cette émission dont le montant a été porté de 8 à 15 milliards.

B. La croissance du financement de nature monétaire

1. On a assisté à un *excédent net des remboursements de bons du Trésor sur formule sur les souscriptions* (1,8 milliard) du fait des échéances massives de bons à deux ans émis entre le 1^{er} janvier 1976 et le 24 février 1980.

Les souscriptions brutes ont atteint 12,3 milliards au lieu de 12,7 en 1980.

2. *Les opérations avec les correspondants du Trésor* ont pratiquement doublé, passant de 17,2 milliards à 32,7 milliards, essentiellement du fait de la souscription des bons du Trésor par les organismes financiers et notamment par la Caisse des dépôts et consignations qui approche en moyenne 1,7 milliard de bons par mois (contre 430 millions en 1980).

3. *L'endettement net du Trésor à l'égard du système bancaire* a été porté de 17 à 22,3 milliards. Cette évolution s'explique d'une part par la diminution des concours de la Banque de France de 15,4 milliards, d'autre part par la forte augmentation du portefeuille de bons du Trésor détenu par le système bancaire (+ 35,6 milliards), le surplus étant fourni par les possibilités de tirage sur le compte courant du Trésor à la Banque de France (+ 2 milliards).

TROISIEME PARTIE

LA GESTION DES CREDITS

Durant l'exercice budgétaire, le montant et la répartition des crédits ouverts par la loi de finances initiale ont été modifiés par trois séries de mesures :

- les décrets d'avances et les lois de finances rectificatives qui les ont ratifiés ;
- les mesures d'ordre réglementaire ;
- et enfin par le présent projet de loi de règlement qui contient un certain nombre d'ouvertures de crédits.

CHAPITRE PREMIER

Les modifications apportées par les décrets d'avances et les lois de finances rectificatives.

I. — Les décrets d'avances

Deux décrets d'avances ont été pris par le gouvernement datés l'un et l'autre du 1^{er} juin pour un total de 285 millions de francs.

Le premier de 246 millions a eu pour objet d'assurer le financement des dépenses liées aux élections législatives des 14 et 21 juin.

Le second de 39 millions était destiné au financement de l'acquisition d'un immeuble pour l'ambassade de France à Bonn.

II. — Les lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives ont autorisé un accroissement total de 67,6 milliards des autorisations budgétaires (+ 10,2 %).

1. *La loi de finances rectificative du 3 août 1981* comprenait trois volets :

— sous le nom « d'apurement du passé » un certain nombre d'ajustements de crédits ont totalisé 27,9 milliards de francs et n'ont pas trouvé de contrepartie dans des recettes nouvelles ;

— le deuxième volet reflétait l'incidence de mesures sociales immédiates : 5,26 milliards de francs ;

— le troisième volet regroupait les actions nouvelles dans le domaine économique et social dont le coût s'élevait à 7,6 milliards de francs, intégralement couvert par des recettes fiscales.

2. *La loi de finances rectificative du 27 novembre 1981* avait pour objet de donner à l'Etat les moyens d'assurer le contrôle des sociétés Sacilor et Usinor en transformant en actions les créances de l'Etat (13,8 milliards).

3. *La troisième loi de finances rectificative du 31 décembre 1981* traduisait l'incidence de la révision des hypothèses économiques sur les dotations de l'année courante et procédait aux ajustements traditionnels de fin d'année. Les charges nettes nouvelles s'élevaient à 13 milliards de francs (C.P.).

4. *La quatrième loi de finances rectificative du même 31 décembre 1981* était consacrée aux mesures de soutien arrêtées en faveur du secteur agricole dont le coût budgétaire imputable sur la gestion 1981 était estimé à 2 751 millions de francs.

CHAPITRE II

LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR LES MESURES D'ORDRE REGLEMENTAIRE

Ce sont, outre les décrets d'avances examinés ci-dessus et repris par la loi de finances rectificative du 2 août 1981 qui ont acquis de ce fait valeur législative :

a) les annulations de crédits non ratifiées prononcées en application de l'article 13 de la loi organique ;

b) les mesures affectant la répartition et l'utilisation des crédits : virements, transferts, arrêtés de répartition, reports ;

c) les mesures augmentant les crédits et résultant de l'accroissement des recettes : majorations de recettes liées à des plus-values sur recettes particulières, ouvertures de crédits sur fonds de concours.

I. — Les annulations de crédits non ratifiées par les lois de finances rectificatives.

Les annulations de crédits qui sont prononcées en cours d'année sont reprises dans les lois de finances rectificatives et viennent gager les ouvertures de crédits incluses dans ces lois. Elles revêtent donc un caractère législatif, mais il en existe d'autres effectuées sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance de 1959. Ces annulations qui interviennent par arrêtés du ministre des Finances après accord du ministre intéressé, doivent porter sur des crédits devenus « sans objet » en cours d'année. Cette notion d'absence d'objet des crédits bénéficie d'une acception assez large. Les annulations correspondent le plus souvent à des mesures d'économie suscitées par le ministre du Budget afin de dégager des contreparties aux ouvertures de dotations nouvelles. Dans les autres cas, les annulations prononcées sont définitives et correspondent notamment à l'une des hypothèses suivantes :

— un souci de corriger une estimation initiale. Des annulations portent par exemple sur des chapitres qui connaissent d'importants disponibles accumulés depuis plusieurs années. Il en est ainsi du

chapitre 41-57 « Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales » au budget de l'Intérieur ou des chapitres 37-20, 37-30 et 37-40 (écoles, collèges et lycées, stages), au budget de l'Education ;

— une modification de la législation applicable qui rend sans objet la totalité ou une fraction des dotations non consommées d'un chapitre ;

— des erreurs de prévisions budgétaires dont les causes sont à rechercher dans les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une nouvelle législation. Par exemple, sur le chapitre 44-76 du budget du Travail « Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi », 13 millions ont été annulés en juin et novembre. « La sous-consommation persistante des dotations du chapitre en cause s'explique surtout par les lenteurs dans la mise en œuvre des programmes successifs d'emplois d'utilité collective et d'initiative locale », indique la Cour des comptes dans son rapport p. 129.

II. — Les mesures affectant la répartition et l'utilisation des crédits.

A. — *Les virements.*

La loi organique limite strictement ces opérations : les majorations et réductions doivent se compenser à l'intérieur du même titre d'un même ministère et ne pas excéder le dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés. Comme en 1980, les virements n'ont représenté qu'une faible proportion des crédits initiaux (0,27 %).

B. — *Les transferts.*

Les transferts ne doivent pas porter atteinte à la spécialité des crédits initiaux, mais peuvent seulement modifier la désignation du service responsable de leur utilisation. Ils se sont élevés en 1980 à 56 milliards de francs, soit 8,5 % des crédits initiaux et 7,1 % du total net des crédits, proportion voisine de celles observées pour 1980 et 1979.

Certains transferts intervenus en 1981 appellent des observations. La règle essentielle posée par l'article 14 de la loi organique, à savoir le respect de l'identité de la nature de la dépense entre le

chapitre où les crédits sont annulés et celui où ils sont ouverts, n'a pas toujours été respectée. Ainsi, un transfert a été opéré du budget de l'Education au budget de l'Université entre deux chapitres dont la nature de la dépense (bourses et heures supplémentaires) n'était pas identique.

La Cour des comptes signale dans son rapport sur l'exécution du budget de 1981 que 72 % des transferts portent sur les crédits de pensions de divers fascicules budgétaires au budget des Charges communes, ce qui est habituel.

C. — *Les répartitions*

Selon la procédure prévue par l'article 10 de la loi organique, certains chapitres dotés de crédits provisionnels ont bénéficié de crédits complémentaires prélevés sur le chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles » du budget des Charges communes. Cette dotation globale fixée comme en 1979 et 1980 à 70 millions de francs, a été répartie à concurrence de 39,5 millions (au lieu de 45,2 millions de francs et de 69 millions en 1979) au profit des mêmes budgets qu'en 1980 : les Affaires étrangères et l'Intérieur pour l'essentiel.

De même, une répartition du crédit global pour dépenses accidentelles, conformément aux conditions fixées par l'article 11-1^o de la loi organique a été opérée à hauteur de 44,5 millions.

Enfin, les crédits globaux dits de l'article 7 sont destinés à couvrir des dépenses dont la répartition par chapitre n'a pu être déterminée au moment où les crédits sont votés. Ces répartitions se sont élevées à 18,1 milliards au lieu de 16,4 en 1979. Elles concernent pour leur majorité (11,2 milliards) les crédits de personnel abondés à partir de la provision du chapitre 31-94 du budget des Charges communes. Compte tenu de l'importance de l'écart entre les prévisions faites au début et au milieu de l'année de préparation du budget, la dotation de ce chapitre a été majorée de 3,4 milliards au collectif.

III. — *Les reports de crédits.*

Les reports de la gestion 1980 à 1981 s'étaient élevés à 25,6 milliards. Ceux de 1981 à 1982 se montent à 28,9 milliards de francs. La progression est de 13 % en pourcentage des crédits nets. Les reports qui représentaient 3,9 % des dotations de l'année en 1980 passent à 3,7 % en 1981 (comme en 1979).

Comme pour les années précédentes, les reports ont surtout porté sur les dépenses en capital (19,1 milliards contre 17,1 en 1980). Les trois quarts des reports à ce titre concernent 7 budgets :

1. Les Charges communes pour 5,2 milliards (soit un doublement par rapport à 1980, du fait essentiel des reliquats sur dotations aux entreprises publiques du chapitre 54-90) (2,3 milliards contre 0,3 en 1980) ;

2. L'Agriculture, pour 1,5 milliard du fait de chapitres fortement dotés en fin d'année ;

3. L'Environnement et le Cadre de vie pour 2 milliards (contre 3 milliards en 1980). Le dégonflement du tiers des reports provient de la disparition des difficultés rencontrées dans l'application de la loi-cadre du 3 janvier 1977 relative à l'amélioration de l'habitat (exécution des programmes d'amélioration des logements à usage locatif et mise en œuvre du régime du conventionnement) ;

4. L'Industrie (1,3 milliard) ;

5. Les Transports (777 millions) ;

6. La Marine marchande (575 millions) ;

7. L'Education (528 millions).

IV. — Les rattachements de crédits par voie de fonds de concours

Aux termes de l'article 19 de la loi organique, des fonds de concours sont versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public. Cette procédure est également autorisée dans le cadre de rétablissements de crédits (mais il ne doit alors s'agir ni de restitutions au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires, ni de recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires) et est appliquée au produit de certaines recettes de caractère non fiscal.

Le montant de ces fonds est passé de 21,1 milliards en 1980 à 27,7 en 1981. On constate un ralentissement dans leur progression. La classification habituelle est la suivante :

1. *Les contributions de tiers* correspondant exactement à la définition du fonds de concours par la loi organique, ont été versées principalement par les collectivités et établissements publics locaux pour 4,25 milliards et par les Etats étrangers et organismes communautaires européens pour 2,5 milliards de francs ;

2. *Les remboursements de services* rendus qui représentent 67 % des fonds concernent principalement les comptes de commerce gérés par le ministère de la Défense qui rembourse ainsi au budget de ce département ministériel les rémunérations et charges de personnels mis à leur disposition. Enfin, un certain nombre de produits sont assimilés aux fonds de concours. Il s'agit essentiellement de ceux qui sont prélevés par les services financiers sur les impôts locaux à titre de frais d'assiette et de perception ainsi que d'autres produits fiscaux.

QUATRIEME PARTIE

LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES ET LE REGLEMENT DE LA GESTION 1981

CHAPITRE PREMIER

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

I. — **Les facilités que s'accordent les administrations.**

A. — *Les reports de crédits non apparents.*

La Cour a constaté qu'un certain nombre de versements étaient opérés à un compte spécial du Trésor, ou à un autre organisme, par anticipation, pour des montants excessifs, et constituaient dans les écritures des comptes ou organismes des réserves mobilisées au cours des exercices antérieurs. Les administrations procédant à de tels versements s'affranchissent ainsi des contraintes de l'annualité budgétaire.

Le rapport public pour 1982 avait permis à la Cour de faire des remarques de cet ordre concernant l'U.G.A.P. Ici c'est l'A.C.O.S.S. (Agence centrale des organismes de Sécurité sociale) et l'A.C.T.I.M. (Agence pour la coopération technique et industrielle), qui font l'objet d'observations de la Haute Juridiction pour avoir été destinataires de versements de dotations globales qui leur ont permis de se constituer un fonds de trésorerie hors de proportion avec leurs besoins réels.

B. — *Les imputations budgétaires irrégulières*

La Cour, à l'occasion de l'examen des comptabilités des administrations, met en lumière des procédures ayant permis de détourner des crédits de leur destination originelle.

La faute vénielle consiste à imputer des dépenses de fonctionnement sur des chapitres de dépenses en capital, l'existence de fonds dotés de crédits globaux facilitant bien entendu les irrégularités (Fonds d'action rurale, Fonds d'intervention pour la qualité de la vie, Fonds d'aide et de coopération).

II. — Les incertitudes de gestion de crédits de personnel.

A. — *Les insuffisances d'évaluation du budget de la Défense*

Le budget de la Défense ne bénéficie plus des provisions inscrites au budget des Charges communes pour hausses de rémunérations et doit constituer ses propres réserves.

Si celles-ci sont insuffisantes, il doit trouver sur les autres dotations les moyens de faire face aux hausses de rémunérations. Mais les majorations de provisions ainsi opérées se sont révélées insuffisantes et un dépassement de crédits est constaté pour 23 millions.

B. — *Les errements du ministère de l'Éducation.*

Les chapitres de personnel sont utilisés comme des « réservoirs » pour permettre l'abondement en cours d'année de chapitres qui se révéleront déficitaires. Ainsi, le chapitre 31-02 (Personnel des Services académiques — rémunérations principales) et 31-94 (Rémunération d'auxiliaires administratifs). Les crédits, diminués de 81 millions par virement en cours de gestion, ont été majorés de 94 millions au moment de la « grande répartition », à partir du budget des Charges communes.

Entre les deux mouvements, les engagements et les ordonnancements ont été opérés en dépassement de crédits.

Les créations massives de postes de titulaires pour résorber l'auxiliariat ont été faites sans inscriptions correspondantes de crédits, les régularisations étant opérées par le collectif de fin d'année (148 millions) et par virement (79 millions). Mais ces ajustements n'avaient pas été correctement calculés puisqu'au moment du règlement, le chapitre en cause (31-97) présente un excédent de 57 millions.

III. — La mauvaise utilisation des autorisations de programme.

Le montant total des autorisations de programme ouvertes au titre de 1981 a été de 157,7 milliards de francs. Le taux de progression par rapport à 1980 est de 13,1 %.

Les quatre lois de finances rectificatives intervenues en 1981 ont fortement augmenté les autorisations de programme (+ 25 milliards).

Compte tenu des ouvertures faites au titre des fonds de concours, des annulations, les autorisations de programme disponibles ont atteint 186 milliards (en progression de 17,7 % par rapport à 1980).

Comme les années précédentes, les autorisations de programme ouvertes par les lois de finances n'ont pas été utilisées en totalité. Comme en 1980, les taux moyens d'utilisation les plus faibles se situent dans les budgets de la Marine marchande, des Affaires étrangères, du Travail, de l'Agriculture, des D.O.M.-T.O.M.

Le phénomène de sous-consommation est à mettre en relation avec les suppléments de dotations importants inscrits dans les lois de finances rectificatives.

Certains de ces compléments ont pu être utilisés avant la fin de la gestion. Mais la plupart des dotations nouvelles restent inemployées. « Elles apparaissent dès lors fréquemment bien plus comme un renforcement des crédits ouverts par la loi de finances initiale de 1982 que comme un ultime ajustement des prévisions pour 1981 ». Ces pratiques consistant à doter par anticipation certains chapitres obscurcissent l'examen parlementaire et faussent la présentation des équilibres.

L'utilisation plus fréquente de la procédure des autorisations de programme provisionnelles, qui a pour objet d'accélérer l'exécution des opérations d'investissement conduites par l'Etat et bénéficiant du concours financier d'autres collectivités, aboutit à augmenter le volume des reliquats inemployés. L'Etat, lorsqu'il a la responsabilité de certaines opérations d'investissement, procède aux engagements de dépenses nécessaires sans attendre le rattachement des fonds de

concours des collectivités publiques qui participent aux opérations. Le paiement de participations peut se faire en fonction des rythmes de réalisation, cependant que les autorisations provisionnelles sont ouvertes dès le début et ne sont apurées que par le paiement des participations. Ainsi s'explique l'écart entre le montant des autorisations provisionnelles ouvertes et celui des contributions effectivement versées par les débiteurs en exécution de leurs engagements envers l'Etat. Il arrive également que se présentent des difficultés d'apurement tenant au recouvrement trop lent des titres de recettes émis à l'encontre des tiers participants.

CHAPITRE II

LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT

Le projet de loi de règlement comporte diverses mesures d'ouverture et d'annulation de crédits, destinées à clore la gestion en régularisant les écritures par la voie législative.

I. — Les ouvertures nettes de crédits.

A. — *Le budget général.*

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées pour faire face à des dépassements constatés en cours de gestion s'élèvent à 9,4 milliards de francs, soit 1,3 % du volume des dépenses (contre 0,9 % en 1980).

Elles sont gagées à concurrence de 51,5 % par les annulations prévues (4,8 milliards, soit 0,6 %). La modification nette ne porte donc que sur 4,6 milliards (contre 458 millions en 1980).

La plupart des ouvertures de crédits complémentaires (99,5 %) concerne des chapitres aux dotations évaluatives par nature et dont les crédits sont normalement en fin de gestion portés à hauteur des dépenses nettes constatées, conformément à l'article 9 de la loi organique.

1. Les crédits évaluatifs.

Nature des dépenses	Montant des dépassements		
	1979	1980	1981
	(En millions de francs.)		
Dette publique et dépenses en atténuation de recettes :			
— Dette publique	3.641,6	79	5.161,1
— Garanties d'emprunts	1.742	"	"
— Dépenses en atténuation de recettes	4.304,5	3.126,5	2.810,8
— Emprunts locaux, emprunts économiques, bonifications d'intérêt.	864,1	959	350,2
Pensions civiles et militaires, retraites et accessoires :			
— Pensions aux invalides de guerre, retraites du combattant et accessoires	605,3	16,2	"
— Pensions civiles	"	71,3	8,1
Prestations du Fonds national de chômage	1.028,1	75,2	443,5
Primes à la construction	1.004,1	493,4	383
Cotisations sociales et prestations sociales versées par l'Etat	181,9	359,3	36,1
Frais de justice et de contentieux, réparations civiles	153,5	173,2	120,7
Divers	246	156,6	63,4
Totaux	13.771,1	5.509,7	9.376,9

On enregistre une forte croissance des dépassements sur les crédits de la dette publique qui passent de 79 millions à 5 161,1 millions.

Deux chapitres sont principalement responsables de cette augmentation :

— *le chapitre 12-02 « Intérêts des bons du Trésor à court terme et valeurs assimilées »* : le dépassement, malgré l'abondement par la loi de finances rectificative, s'élève à 3,7 milliards, soit 18,5 % des crédits ouverts.

La Cour des comptes indique dans son rapport que « La rigueur et la sincérité budgétaires auraient voulu qu'une seconde augmentation de la dotation du chapitre 12-02 intervint dans la loi de finances

rectificative du 31 décembre 1981, comme cela a été le cas pour d'autres chapitres, notamment le chapitre 44-97 « Primes à la construction » et 44-98 « Services d'emprunts à caractère économique ».

Cette augmentation est à mettre en relation avec le mode de financement du déficit budgétaire par bons du Trésor émis auprès des correspondants et du système bancaire.

— *Le chapitre 12-04 « Frais de trésorerie »* enregistre un dépassement de 1 milliard (près de trois fois les crédits ouverts) imputable à l'apurement des opérations du Fonds de stabilisation des changes, à mettre en relation avec les tensions sur le marché des changes en fin d'année.

Pour les autres chapitres de crédits évaluatifs, les dépassements trouvent leur origine non plus dans la gestion elle-même, mais dans la sous-évaluation des crédits initiaux.

2. Les dépassements de crédits limitatifs.

Ils s'élèvent à 1,2 million contre 0,9 million en 1980. Leur progression constante depuis quatre ans nécessite qu'un coup d'arrêt y soit donné.

Certes, il ne s'agit pas de sanctionner les erreurs minimes et les arrondissements générateurs de dépassements lors des opérations de fin de gestion. Mais les trois quarts des dépassements sont, cette année, constatés sur un seul chapitre budgétaire, le 31-97 du budget des Affaires étrangères « Service à l'étranger — Rémunérations des personnels non titulaires autres que les auxiliaires ».

La Cour des comptes signale que « ces rémunérations, fixées en monnaie locale sont directement influencées par les mouvements de changes. L'augmentation de la dotation par la loi de finances rectificative (0,7 million) n'a couvert que la moitié des besoins ».

La Commission des finances de l'Assemblée nationale a refusé d'avaliser ce dépassement et a amendé sur ce point le projet de loi qui lui était soumis.

Cette position de principe paraît justifiée. Mais il n'échappera pas à un observateur impartial, fût-il par sa fonction censeur de l'exécutif, qu'il est difficile à une administration d'anticiper dans les prévisions budgétaires initiales l'ampleur de la dépréciation de la monnaie nationale, sans encourir le reproche d'y contribuer. La

notion de « force majeure » ne semble pas cependant ici avoir valeur d'excuse absolutoire dans la mesure où le complément de crédit aurait pu être demandé dans les différents projets de lois de finances rectificatives votés par le Parlement.

B. *Les budgets annexes et les Comptes spéciaux du Trésor*

Pour *les budgets annexes*, les ouvertures de crédits complémentaires se montent à 3,5 milliards et les annulations à 286 millions. Elles concernent pour l'essentiel les Postes et Télécommunications et les Prestations sociales agricoles.

Pour *les Comptes spéciaux du Trésor*, les ouvertures sont de 6,2 milliards (5,5 % des crédits). Elles concernent pour les deux tiers le compte d'« avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ». L'avance à l'UNEDIC de 4 050 millions en représente les deux tiers (cf. annexe IV — réponse au questionnaire p. 66).

Le tableau de synthèse générale figurant dans l'exposé général du projet de loi et reproduit en annexe traduit l'évolution des crédits, des dépenses et des recettes depuis la loi de finances initiale jusqu'au projet de loi de règlement.

II. — Les dispositions diverses.

A. — *Les « gestions de fait » : reconnaissance d'utilité publique*

Il est de règle que les « gestions de fait » déclarées par la Cour font l'objet d'une reconnaissance d'utilité publique par l'autorité budgétaire, pour la partie de la gestion qui présente ce caractère.

La liste des « gestions de fait » concernées figure au tableau J. annexé au projet de loi de règlement et est reproduit en annexe.

B. — *Le parc automobile des services civils de l'Etat.*

Depuis le 1^{er} février 1981 l'Union générale des Achats publics (U.G.A.P.) est substituée aux domaines pour l'acquisition des véhicules automobiles des services de l'Etat.

Il y a lieu de rappeler que seule une loi de finances peut autoriser l'affectation d'une recette à une dépense sur un compte autre que de prêt ou d'avance ; or, il est proposé que les recettes provenant de la vente des véhicules réformés soient affectées aux dépenses d'acquisition de véhicules neufs par l'U.G.A.P.

S'agissant d'une mesure intéressant l'avenir, celle-ci ne semble pas particulièrement à sa place dans une loi de règlement.

C. — Régularisation et remise de dettes.

Il s'agit d'une part d'une régularisation concernant l'apurement du contentieux franco-guinéen soldé dans la loi de règlement pour 1980, et d'autre part de la remise de dettes en application de l'article 16 de la loi du 30 décembre 1980 au Bangladesh principalement.

La première opération conduit à atténuer le découvert du Trésor de 1,8 million et la seconde à l'augmenter de 44,9 millions.

EXAMEN EN COMMISSION

I. — L'audition du Premier président de la Cour des comptes.

Le mercredi 1^{er} juin 1982, la Commission des Finances, présidée par M. Edouard **Bonnefous**, président, a procédé à l'audition de M. **Jean Rosenwald**, Premier président de la Cour des comptes, accompagné de M. Gabriel du **Pontavice**, président de la Première Chambre, de M. **Charret**, conseiller maître et de M. François **Delafosse**, conseiller référendaire, sur le règlement définitif du budget de 1981.

Dans un exposé liminaire, M. le Premier président de la Cour des comptes a rappelé les principales caractéristiques de l'exécution du budget de 1981.

Il a relevé que certains défauts d'ajustements des dotations aux besoins réels se traduisaient par des dépassements accrus portant sur les crédits évaluatifs. Les opérations ont été généralement exécutées en conformité avec les dispositions de la loi organique, dont l'interprétation parfois extensive a été facilitée par certaines ambiguïtés de la nomenclature budgétaire et l'existence de fonds dotés de crédits globaux.

La parole a ensuite été donnée aux commissaires. M. Jean **Cluzel** s'est montré préoccupé de l'évolution financière des sociétés de l'audiovisuel et a souhaité que la Cour procède à des investigations sous forme d'audits portant sur le rapport coût/qualité de certaines émissions.

M. le Premier président s'est déclaré prêt à s'entretenir avec M. **Cluzel** de ces questions, accompagné des magistrats spécialisés dans ce domaine.

M. Edouard **Bonnefous**, président, a prié ensuite les magistrats de la Haute Juridiction de donner à la Commission les réponses aux questionnaires. Ont pris successivement la parole M. Gabriel du **Pontavice**, M. Henri **Charret**, M. François **Delafosse**, qui ont précisé certains points figurant dans les réponses écrites.

La question portant sur la COFACE a donné lieu à des interventions de M. Pierre Croze, Jacques Descours-Desacres. M. Edouard Bonnefous, président, a demandé des explications à la Cour sur le volume du Parc automobile des services civils de l'Etat. Après la réponse donnée par M. Jean Rosenwald, Premier président de la Cour des comptes, M. Maurice Blin, rapporteur général, a rappelé que la gestion de l'année 1981, charnière sur le plan politique, avait été, sur le plan budgétaire, menée par deux équipes gouvernementales différentes ; dans ces conditions, le résultat obtenu, lui-même particulier au regard de celui enregistré lors des années précédentes appelait un jugement équilibré.

M. Duffaut a rappelé que le solde déficitaire était en grande partie dû à des insuffisances de prévisions en matière de dépenses qui ont appelé des corrections en cours d'année.

II. — L'EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Article premier A (nouveau)

Cet article introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Gantier, tend à améliorer l'information du Parlement lorsque des modifications réglementaires sont apportées aux crédits votés. Le présent article concerne les virements.

Votre Commission des finances vous recommande **l'adoption** de cet article.

Article premier B (nouveau)

Cet article additionnel présenté dans les mêmes conditions que le précédent concerne les annulations de crédits.

Votre Commission des finances vous recommande **l'adoption** de cet article.

Article premier C (nouveau)

Cet article a le même objet que les deux précédents et concerne les transferts de crédits.

Votre Commission des finances vous recommande **l'adoption** de cet article.

Article premier

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1981.

Cet article récapitule les résultats définitifs de l'exécution de la loi de finances initiale et des lois de finances rectificatives pour 1981, l'ensemble se traduisant par un excédent net de charges de 64,283 milliards de francs.

Votre Commission des finances vous recommande **l'adoption** de cet article.

Article 2

Recettes du budget général.

Cet article arrête le montant définitif des recettes du budget général de 1981, qui s'élèvent à 681,4 milliards de francs contre 589,3 milliards de francs en 1980, soit une progression de 15,63 %.

Votre Commission des finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général.

Cet article arrête à 576 006,7 millions de francs, le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général.

Les ouvertures de crédits demandées au titre du présent projet de loi, qui portent sur 9 377,7 millions de francs, sont en forte progression par rapport à l'exercice 1980 (5 498,5 millions de francs).

Ces demandes s'appliquent, pour leur quasi-totalité, à des crédits évaluatifs. Elles portent, dans l'ensemble, sur les mêmes chapitres que les années précédentes, ce qui montre l'effort qui reste à accomplir pour évaluer dans de meilleures conditions les dépenses en cause :

- les frais de justice et de réparations civiles pour l'ensemble des ministères ;
- le service des rentes perpétuelles et amortissables et des bons et obligations du Trésor à court terme ;
- les intérêts des comptes de dépôts du Trésor ;
- les intérêts des bons du Trésor à court terme ;
- les frais de trésorerie ;
- les dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées ;
- les remboursements sur produits indirects et divers ;
- les encouragements à la construction immobilière, primes à la construction ;
- la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique ;
- les dépenses concernant la liquidation de l'ex-O.R.T.F. ;

- le Fonds national de chômage ;
- l'aide sociale.

Les annulations de crédits non consommés portent sur 4 522,3 millions de francs et marquent une légère diminution par rapport à 1980 (4 998,2 millions de francs).

Compte tenu de ces ouvertures et de ces annulations, l'ouverture nette de crédits qui est proposée pour les dépenses ordinaires civiles s'élève en définitive à 4 855,4 millions de francs.

Votre Commission des finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 4

Dépenses civiles en capital du budget général.

Le montant définitif des dépenses civiles en capital est arrêté à 72,995 milliards de francs, soit une progression de 27,06 % par rapport à 1980.

Aucune demande complémentaire de crédits n'est demandée sauf 0,80 F, tenant au fait que les comptes publics sont arrêtés en centimes, alors que les crédits le sont en francs, ce qui peut conduire à des dépassements — minimes — lors des reports ou des répartitions.

Votre Commission des finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général.

Cet article arrête les dépenses ordinaires militaires du budget général à un montant définitif de 63,401 milliards de francs, soit + 13,21 %.

Les demandes de crédits complémentaires, s'élèvent à 42,510 millions de francs ; ils concernent pour l'essentiel les frais de contentieux (19,160 millions de francs) et les prestations sociales versées par l'Etat (23,063 millions de francs).

Les annulations de crédits non consommés portent sur un montant total de 326,9 millions de francs qui touchent à hauteur de :

- 66,407 millions de francs la section commune ;
- 56,217 millions de francs la section air ;
- 124,423 millions de francs la section forces terrestres ;
- 51,405 millions de francs la section marine ;
- 28,506 millions de francs la section gendarmerie.

Votre Commission des finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 6

Dépenses militaires en capital du budget général.

Cet article arrête le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général à 44,615 milliards de francs, soit une progression de 24 % par rapport à 1980. Aucun ajustement significatif n'est demandé dans le projet de loi.

Votre Commission des finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 7

Résultat du budget général de 1981.

Cet article arrête à 75,579 milliards de francs le déficit du budget général de 1981.

Votre Commission des finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 8

Résultats des budgets annexes (services civils).

Cet article arrête à 150 364,5 millions de francs les résultats définitifs des budgets annexes relatifs aux services civils.

Pour chacun des sept budgets concernés (Imprimerie nationale, Journaux officiels, Légion d'honneur, Monnaies et Médailles, Ordre de la Libération, Postes et Télécommunications et Prestations sociales agricoles), il précise le montant des recettes et des dépenses, qui s'équilibrent exactement ainsi que les crédits complémentaires demandés (3 498,4 millions de francs pour l'essentiel aux budgets annexes des Postes et Télécommunications et des Prestations sociales agricoles), et les annulations de crédits non consommés (286 millions de francs, dont l'essentiel était inscrit au budget annexe des Postes et Télécommunications).

Votre Commission des finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 9

Résultats des budgets annexes (services militaires).

L'article 9 arrête à 3 917 millions de francs les dépenses et les recettes du budget annexe du Service des essences. Les ouvertures de crédits complémentaires atteignent 34,9 millions de francs tandis que 223,1 millions de francs de crédits non consommés sont annulés.

Votre Commission des finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 10

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1982.

Les résultats des comptes spéciaux retraçant des opérations à caractère définitif sont arrêtés à 6 971 millions de francs pour les dépenses et à 7 057 millions de francs pour les recettes.

Les demandes d'ouverture de crédits complémentaires portent sur 69,8 millions de francs dont 63,7 millions de francs pour le financement de diverses dépenses d'intérêt militaire (utilisation du système d'aléoduc Donges-Metz). Le montant des annulations de crédits non consommés s'élève à 161 millions de francs.

Les résultats des comptes spéciaux retraçant des opérations à caractère temporaire sont arrêtés à 173 770 millions de francs pour les dépenses et à 183 779 millions de francs pour les recettes. Les demandes d'ouverture de crédits complémentaires portent sur 6 203 millions de francs dont 4 050 millions de francs pour le compte d'avances

n° 903-58 « Avances à divers services publics » et 1 995 millions de francs pour le compte d'avances n° 903.54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements publics et divers organismes ».

Votre Commission des finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 11.

Résultat des opérations d'emprunt pour l'année 1981.

Cet article présente les résultats des opérations d'emprunts à la charge du trésor pour 1981. Ces opérations se soldent par un déficit qui atteint 4 422 millions de francs. Ce déficit avait été de 2 079 millions de francs en 1980 et de 567 millions de francs en 1979.

Votre Commission des Finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 12.

Gestions de fait — Reconnaissance d'utilité publique des dépenses

Le présent article propose de reconnaître d'utilité publique des dépenses d'un montant de 23 millions de francs effectuées en violation des règles de la comptabilité publique.

La rédaction de cet article résulte d'un amendement voté par l'Assemblée Nationale qui a supprimé les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat du chef du service des haras et de l'équitation pour le montant figurant au tableau J (cf. annexe III), soit 16 millions de francs environ. S'agissant d'irrégularités graves que la Cour des Comptes avait dénoncées dans son rapport public pour 1981 (cf. annexe IV), votre Commission vous propose l'adoption de cet article dans le texte voté par l'Assemblée Nationale.

Article 13.

Parc automobile des services civils de l'Etat.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1981 les achats de véhicules et engins automobiles affectés aux services civils de l'Etat et aux établissements publics nationaux à caractère administratif étaient effectués par la Direction nationale d'interventions domaniales et retracés à la subdivision

« Parc automobile » du compte de commerce « opérations commerciales des domaines ». A cette date, la réalisation de ces opérations a été transférée au service interministériel Union des groupements d'achats publics (U.G.A.P.).

Le présent article a pour objet de clore la subdivision « parc automobile » du compte de commerce « opérations commerciales des domaines » et de maintenir l'affectation des sommes provenant de la revente des véhicules réformés au profit du compte de commerce « U.G.A.P. ».

Votre Commission des Finances vous recommande l'adoption de cet article.

Article 14.

Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1981.

L'article 35 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit que le projet de loi de Règlement autorise le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor.

C'est l'objet du présent article qui récapitule les sommes transportées au compte des découverts du Trésor au titre des résultats définitifs de 1981.

Au total, le montant net à transporter en augmentation des découverts du Trésor s'élève à 63,21 milliards de francs.

Votre Commission des Finances vous recommande l'adoption de cet article.

III. — LA DISCUSSION EN COMMISSION

Le mardi 21 juin 1983 la Commission des finances, présidée par M. Edouard Bonnefous, président, et M. Jacques Descours Desacres, vice-président, a procédé, sur le rapport de M. Maurice Blin, à l'examen du projet de loi A.N. n° 1344 (7^e législature) portant règlement définitif du budget de 1981.

Le rapporteur général a tout d'abord fait observer que les modifications des autorisations budgétaires constatées dans la gestion des crédits en 1981 avaient été limitées ; il a toutefois souligné les irrégularités commises dans le financement des dépenses en capital des P.T.T.

Il a également noté l'augmentation des dépenses engagées au titre de la mise en jeu des garanties de la C.O.F.A.C.E. (Compagnie française d'assurance du commerce extérieur). Il a, par ailleurs, rappelé l'augmentation du déficit budgétaire ayant découlé des quatre lois de finances rectificatives de 1981, s'inquiétant de l'accroissement concomitant de la dette publique à court terme.

Enfin, il a déclaré approuver les amendements au projet adoptés par l'Assemblée nationale tendant, d'une part, à améliorer l'information du Parlement en ce qui concerne les modifications réglementaires de crédits (virements, transferts, annulations), d'autre part, à sanctionner les errements des services des haras.

M. René Monory a alors déclaré que le déficit prévu par la loi de finances initiale de 1981 aurait pu ne pas être dépassé si un changement de politique budgétaire n'avait pas été enregistré.

M. Henri Duffaut a, au contraire, estimé que les prévisions de dépenses, notamment au titre de la dette publique, des rémunérations de fonctionnaires, de l'indemnisation du chômage et des remboursements et dégrèvements de taxes avaient été sous-estimées lors de la préparation de cette même loi de finances.

M. Jean Chamant a interrogé le rapporteur général sur le « gel » de 15 milliards de francs prévu au titre du budget de 1983, auquel

s'ajouterait une éventuelle nouvelle annulation de crédits, d'un même montant, réalisée d'ici à la fin de l'année. Il a souligné l'impact déflationniste de ces mesures.

En réponse à M. Jacques Descours Desacres, M. Maurice Blin a rappelé la gravité des manquements aux règles de la comptabilité publique et de la gestion budgétaire reprochés par la Cour des comptes au service des haras et de l'équitation.

La Commission a alors adopté conformes les articles premier A à 11 du projet. Elle a également adopté l'article 12 relatif à la reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans les gestions de fait de deniers de l'Etat.

M. Descours Desacres s'est opposé à la suppression décidée par l'Assemblée nationale, de la ligne concernant le service des haras dans le tableau annexé à cet article.

Enfin, la Commission a adopté sans modification les articles 13 et 14 et a émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi.



PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale).

Article premier A (*nouveau*).

Dans le délai de huit jours à compter de la publication au *Journal officiel* d'un décret de virement de crédits pris en application de l'article 14 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le Gouvernement transmet au président, au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux concernés des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un document précisant, par chapitre et article de la nomenclature budgétaire :

— l'objet précis pour lequel les crédits virés avaient initialement été ouverts ;

— l'utilisation précise qui sera faite des crédits virés ;

— les motifs du virement ;

— le montant des crédits ouverts à chacun des chapitres et articles concernés, compte tenu de ces virements et des modifications éventuellement apportées antérieurement aux crédits votés dans la loi de finances de l'année par la voie législative ou réglementaire.

Ce document indique également le montant des crédits ouverts, des dépenses engagées et des dépenses ordonnancées sur le chapitre bénéficiant du virement, le jour précédant celui de la signature du décret de virement.

Article premier B (*nouveau*).

Dans le délai de huit jours à compter de la publication au *Journal officiel* d'un arrêté d'annulation pris en application de l'article 13 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée, le Gouvernement transmet au président, au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux concernés des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un document précisant, par chapitre et article de la nomenclature budgétaire :

— l'objet précis pour lequel les crédits annulés avaient été ouverts ;

— les circonstances précises qui ont conduit à considérer comme sans objet les crédits annulés ;

— le cas échéant, l'incidence des annulations sur l'exécution des plans approuvés par le Parlement ou des lois ayant le caractère de lois de programme. Ce document précise également l'incidence des annulations sur l'équilibre financier défini par les lois de finances afférentes à l'exercice sur les crédits duquel portent ces annulations, compte tenu, le cas échéant, des actes juridiques antérieurement intervenus ayant eu une incidence sur ledit équilibre.

Article premier C (*nouveau*).

Dans le délai de huit jours à compter de la publication au *Journal officiel* d'un arrêté de transfert de crédits pris en application de l'article 14 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée, le Gouvernement transmet au président, au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux concernés des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un document précisant, par chapitre et article de la nomenclature budgétaire :

— l'objet précis pour lequel les crédits transférés avaient initialement été ouverts et les motifs qui avaient conduit à inscrire ces crédits sous leur chapitre d'origine ;

— l'utilisation précise qui sera faite des crédits transférés et les éléments permettant d'apprécier si la règle du respect de l'identité de la nature de la dépense, posée par le deuxième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance précitée, a été observée ;

— le montant des crédits ouverts à chacun des chapitres et articles concernés compte tenu de ces transferts et des modifications éventuellement apportées antérieurement aux crédits votés dans la loi de finances de l'année par la voie législative ou réglementaire.

Article premier.

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour
1981 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

	Charges	Ressources
A. Opérations à caractère définitif		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale</i>		
<i>Ressources :</i>		
Budget général (1)	681.439.701.500,90	
Comptes d'affectation spéciale.....	7.056.932.484,47	
Total.....	"	688.496.633.985,37
Charges		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général	576.006.776.534,73	
Comptes d'affectation spéciale.....	5.653.662.193,65	
Total.....	581.660.438.728,38	"
<i>Dépenses civiles en capital :</i>		
Budget général	72.995.039.237,24	
Comptes d'affectation spéciale.....	1.159.653.585,64	
Total.....	74.154.692.822,88	"
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général	108.017.719.057,23	
Comptes d'affectation spéciale.....	157.837.404,26	
Total.....	108.175.556.461,49	"
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale).....	763.990.688.012,75	688.496.633.985,37
Budgets annexes		
Imprimerie nationale	1.104.702.821,63	1.104.702.821,63
Journaux officiels.....	292.329.193,38	292.329.193,38
Légion d'honneur.....	64.662.057,19	64.662.057,19
Monnaies et Médailles.....	383.340.593,04	383.340.593,04
Ordre de la Libération.....	2.265.369,00	2.265.369,00
Postes et télécommunications.....	104.785.297.717,42	104.785.297.717,42
Prestations sociales agricoles.....	43.731.938.950,28	43.731.938.950,28
Essences.....	3.917.129.468,78	3.917.129.468,78
Totaux budgets annexes.....	154.281.666.170,72	154.281.666.170,72
Totaux (A)	918.272.354.183,47	842.778.300.156,09
Excédent des charges définitives de l'État.....	75.494.054.027,38	"

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'État (66.755.773.919,27 F) au profit des collectivités locales et des communautés européennes.

	Charges	Ressources
B. Opérations à caractère temporaire		
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>		
Comptes d'affectation spéciale.....	305.638.111,32	94.682.647,17
	<u>Charges</u>	<u>Ressources</u>
Comptes de prêts :		
H.L.M.....	#	700.943.348,97
F.D.E.S.....	12.528.391.713,46	14.769.014.925,46
Autres prêts.....	4.308.085.198,55	516.660.639,54
Totaux (Comptes de prêts).....	16.836.476.912,01	15.986.618.913,97
Comptes d'avances.....	89.440.199.401,58	81.791.945.070,42
Comptes de commerce (résultat net).....	— 2.120.663.399,86	#
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)....	231.610.468,94	#
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net).....	— 18.030.652.447,32	#
Totaux (B).....	86.662.609.046,67	97.873.246.631,56
Excédent des ressources temporaires de l'État (B).....	#	11.210.637.584,89
Excédent net des charges.....	64.283.416.442,49	#

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1981 est arrêté à 681 439 701 500,90 F.

La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

Art. 3.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général en 1981 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	102.183.298.645,96	7.971.870.667,90	670.598.530,94
II. Pouvoirs publics.....	1.707.797.000,00	"	"
III. Moyens des services.....	248.288.983.455,35	162.979.250,01	2.588.315.055,66
IV. Interventions publiques.....	223.826.697.433,42	1.242.922.666,36	1.263.399.335,94
Totaux.....	576.006.776.534,73	9.377.772.584,27	4.522.312.922,54

Art. 4.

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1981 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Investissements exécutés par l'État.....	29.746.893.262,37	0,56	38,19
VI. Subventions d'investissement accordées par l'État.....	43.235.606.524,17	0,24	373,07
VII. Réparation des dommages de guerre.....	12.539.450,70	"	0,30
Totaux.....	72.995.039.237,24	0,80	411,56

Art. 5.

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1981 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau D annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III. Moyens des armes et services.....	63.401.865.644,91	42.510.085,37	326.959.944,46
Totaux.....	63.401.865.644,91	42.510.085,37	326.959.944,46

Art. 6.

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1981 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau E annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Équipement.....	44.442.196.946,02	0,15	16,13
VI. Subventions d'investissement accordées par l'État.....	173.656.466,30	"	0,70
Totaux.....	44.615.853.412,32	0,15	16,83

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1981 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	681 439 701 500,90
Dépenses	757 019 534 829,20
	<hr/>
Excédent des dépenses sur les recettes	75 579 833 328,30

La répartition de ces sommes fait l'objet du tableau F annexé à la présente loi.

Art. 8.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services civils), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés, pour 1981, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau G, annexé à la présente loi.

Désignation des budgets annexes	Résultats généraux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale	1.104.702.821,63	36.044.486,78	7.631.804,15
Journaux officiels	292.329.193,38	6.456.811,60	1.663.947,22
Légion d'honneur	64.662.057,19	7.019.122,69	5.526.437,50
Monnaies et médailles	383.340.593,04	1.703.557,39	7.319.273,35
Ordre de la Libération	2.265.369,00	208.893,78	208.893,78
Postes et télécommunications	104.785.297.717,42	2.001.933.620,71	232.211.293,29
Prestations sociales agricoles	43.731.938.950,28	1.445.062.263,53	31.693.313,25
Totaux	150.364.536.701,94	3.498.428.756,48	286.254.962,54

Art. 9.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services militaires), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés, pour 1981, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau H, annexé à la présente loi.

Désignation des budgets annexes	Résultats généraux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Service des essences.....	3.917.129.468,78	34.976.033,95	223.157.768,17
Totaux.....	3.917.129.468,78	34.976.033,95	223.157.768,17

Art. 10.

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1981, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits et ces autorisations de découverts sont répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I annexé à la présente loi.

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1981		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
§ 1. Opérations à caractère définitif :					
Comptes d'affectation spéciale.....	6.971.153.183,55	7.056.932.484,47	69.847.883,15	161.066.900,60	"
§ 2. Opérations à caractère temporaire :					
Comptes d'affectation spéciale.....	305.638.111,32	94.682.647,17	"	0,68	"
Comptes de commerce.....	59.812.655.366,51	61.933.318.766,37	"	"	"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	765.559.527,29	533.949.058,35	"	"	"
Comptes d'opérations monétaires.....	6.609.952.451,03	23.438.474.033,63	"	"	12.477.640.021,76
Comptes d'avances.....	80.440.199.401,58	81.791.945.070,42	6.203.299.812,03	329.500.410,45	"
Comptes de prêts.....	16.836.476.912,01	15.986.618.913,97	"	2.540.001,59	"
Totaux pour le § 2.	173.770.481.769,74	183.778.988.489,91	6.203.299.812,03	332.040.413,12	12.477.640.021,76
Totaux généraux..	180.741.634.953,29	190.835.920.974,38	6.273.147.695,18	493.107.313,72	12.477.640.021,7

II. 1° Les soldes, à la date du 31 décembre 1981, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1981	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire.....	464.131,28	1.431.212.315,07
Comptes de commerce.....	1.022.159.296,30	4.929.977.457,50
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	3.895.979.555,47	36.052.475,08
Comptes d'opérations monétaires.....	12.477.640.021,76	24.562.684.903,49
Comptes d'avances.....	28.041.549.396,58	"
Comptes de prêts.....	79.915.817.989,54	"
Totaux.....	125.353.610.330,93	30.959.927.151,14

Les soldes ainsi arrêtés sont reportés à la gestion 1982, à l'exception d'un solde débiteur de 44 907 626,89 F concernant les comptes de prêts, d'un solde créditeur de 1 821 200 F concernant les comptes de commerce et d'un solde créditeur de 16 830 044 395,47 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 14.

2° La répartition, par ministère, des sommes fixées au 1° et donnée au tableau I annexé à la présente loi.

Art. 11.

Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1981, est arrêté, conformément au tableau ci-après, à la somme de 4 421 914 714,99 F.

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor.....	5.392.113,07	"
Charges résultant du paiement des rentes viagères.....	2.052.854,11	"
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres.....	1.697.894.928,44	5.072.194,00
Différences de change.....	5.561,00	"
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations.....	2.755.878.771,39	"
Pertes et profits divers.....	"	34.237.319,02
Totaux.....	4.461.224.228,01	39.309.513,02
Solde.....	4.421.914.714,99	

Art. 12.

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 23 041 857,99 F, les dépenses comprises dans les gestions de fait de deniers de l'Etat, jugées par la Cour des comptes et dont le détail est donné au tableau J annexé à la présente loi.

Art. 13.

I. Le produit de la vente après réforme des véhicules et engins automobiles provenant des services civils de l'Etat, même dotés de l'autonomie financière, est affecté à la réalisation d'opérations de renouvellement du parc automobile des services concernés, et versé au compte de commerce « Union des groupements d'achats publics ».

II. Est définitivement close au 31 décembre 1983 la subdivision « parc automobile » du compte de commerce « Opérations commerciales des domaines. »

Art. 14.

I. Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7 et 11 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1981	75 579 833 328,30
Solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunt pour 1981 ...	4 421 914 714,99
	<hr/>
Total	80 001 748 043,29

II. Les sommes énumérées ci-après, mentionnées à l'article 10, sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés au cours de 1981	16 830 044 395,47
Régularisation d'une opération de 1979	1 821 200,00
	<hr/>
Total	16 831 865 595,47

III. Conformément à l'article 16 de la loi n° 80-1095 du 30 décembre 1980 portant règlement définitif du budget de 1978, il est fait remise de dettes à certains pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés pour un montant de44 907 626,89

La somme précitée, correspondant au montant en capital des échéances au 31 décembre 1981, est transportée en augmentation des découverts du Trésor.

Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I — II + III)..... 63 214 790 074,71

ANNEXES

TABLEAU A à I

**Se reporter aux documents, adoptés sans modification,
annexés aux articles 2 à 10 du projet de loi.**

TABLEAU J. — GESTIONS DE FAIT

RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE DE DÉPENSES

(Art. 12 du projet de loi)

**Se reporter au document annexé à l'article 12 du projet de loi,
adopté sans modifications à l'exception de :**

(En F)

Services	Date des arrêts de la Cour des Comptes statuant		Dépenses	
	définitivement sur la déclaration de gestion de fait	provisoirement en dernier lieu sur le compte des opérations	comprises dans la gestion de fait	reconnues d'utilité publique
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE Service des haras et de l'équitation Ligne supprimée			

ANNEXE I
Synthèse générale

(Millions F)

Grandes rubriques budgétaires	Prévisions budgétaires		Modifications réglementaires (c)	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement	
	Loi de finances initiale (a)	Lois de finances initiale et rectificatives (b)			Recettes et Dépenses	Ajustements de crédits
1	2	3	4	5	6	7
A. Opérations à caractère définitif						
Budget général et comptes d'affectation spéciale :						
<i>Ressources</i>						
Budget général (d).....	637.704	648.210	/	648.210	681.440	/
Comptes d'affectation spéciale....	6.904	6.904	327	7.231	7.057	/
Totaux des ressources....	644.608	655.114	327	655.441	688.497	/
<i>Charges</i>						
Dépenses ordinaires civiles :						
Budget général (d).....	488.249	531.894	39.258	571.152	576.007	4.855
Comptes d'affectation spéciale..	5.460	5.461	306	5.767	5.654	- 113
Totaux.....	493.709	537.355	39.564	576.919	581.661	4.742
Dépenses en capital civiles :						
Budget général.....	51.871	72.200	795	72.995	72.995	/
Comptes d'affectation spéciale....	1.103	1.103	61	1.164	1.159	- 5
Totaux.....	52.974	73.303	856	74.159	74.154	- 5
Dépenses militaires :						
Budget général.....	123.211	123.672	- 15.370	108.302	108.018	- 284
Comptes d'affectation spéciale..	131	131	/	131	158	27
Totaux.....	123.342	123.803	- 15.370	108.433	108.176	- 257
Totaux des charges....	670.025	734.461	25.050	759.511	763.991	4.480
Budgets annexes : ressources et charges.....	147.301	149.386	1.872	151.258	154.282	3.024
Solde des opérations à caractère définitif.....	- 25.417	- 79.347	- 24.723	-104.070 (e)	- 75.494	/

- (a) Chiffres déterminés sur la base de l'article 22 relatif à l'équilibre des ressources et des charges.
 (b) Chiffres déterminés sur la base des crédits répartis et des évaluations effectives de recettes.
 (c) Cf. Exposé général des motifs : 2 Ab « Les mesures d'ordre réglementaire ».
 (d) Y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts.
 (e) Ce solde n'est pas à comparer aux résultats définitifs dégagés par la colonne 6 : en effet, il est affecté par les ouvertures de crédits sur fonds de concours (27.747 millions F) comprises dans les modifications réglementaires, mais ne tient pas compte des recouvrements sur fonds de concours (24.311 millions F), ces derniers n'étant inscrits que « pour mémoire » dans les prévisions.

Synthèse générale (suite)

(Millions F)

Grandes rubriques budgétaires	Prévisions budgétaires		Modifications réglementaires (c)	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement	
	Loi de finances initiale (a)	Lois de finances initiale et rectificatives (b)			Recettes et Dépenses	Ajustements de crédits
1	2	3	4	5	6	7
B. Opérations à caractère temporaire						
Comptes spéciaux du Trésor :						
<i>Ressources</i>						
Comptes d'affectation spéciale....	91	91	2	93	95	"
Comptes de prêts :						
Prêts aux H.L.M.....	725	725	"	725	700	"
Prêts du F.D.E.S.....	1.240	15.044	"	15.044	14.769	"
Autres prêts.....	1.362	1.362	"	1.362	517	"
Totaux des comptes de prêts.	3.327	17.131	"	17.131	15.986	"
Comptes d'avances.....	82.861	82.881	"	82.881	81.792	"
Totaux des ressources.....	86.279	100.103	2	100.105	97.873	"
<i>Charges</i>						
Comptes d'affectation spéciale....	266	266	40	306	306	"
Comptes de prêts :						
Prêts aux H.L.M.....	"	"	"	"	"	"
Prêts du F.D.E.S.....	4.740	9.672	2.856	12.528	12.528	"
Autres prêts.....	2.425	3.465	846	4.311	4.303	— 3
Totaux des comptes de prêts.	7.165	13.137	3.702	16.839	16.836	— 3
Comptes d'avances.....	82.967	83.566	"	83.566	89.440	5.874
Comptes de commerce (résultat net)	17	17	"	17	— 2.121	"
Comptes d'opérations monétaires (résultat net) (e).....	— 388	— 388	"	— 388	— 18.030	"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net).....	219	219	"	219	232	"
Totaux des charges.....	90.246	96.817	3.742	100.559	86.663	"
Solde des opérations à caractère temporaire....	— 3.967	+ 3.286	— 3.740	— 454	+ 11.210	"
Solde global :						
— hors F.M.I.....	— 29.384	— 76.061	— 28.463	— 104.524	— 64.284	"
— hors F.M.I. et hors fonds de stabilisation des changes (F.S.C.).....	— 29.384	— 76.061	— 28.463	(d) — 104.524	— 80.885	"

(a) Chiffres déterminés sur la base de l'article 22 relatif à l'équilibre des ressources et des charges.

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

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

(d) Ce solde n'est pas à comparer aux résultats définitifs dégagés par la colonne 6 : en effet, il est affecté par les ouvertures de crédits sur fonds de concours 27.747 millions F comprises dans les modifications réglementaires, mais ne tient pas compte des recouvrements sur fonds de concours 24.311 millions F ces derniers n'étant inscrits que « pour mémoire » dans les prévisions.

(e) Non compris un excédent de charges de 1.202 millions découlant des rapports avec le fonds monétaires International (F.M.I.).

Nota. — S'il était tenu compte des opérations du F.M.I. (— 1.202 millions F) et du F.S.C. (+ 16.601 millions F) le solde d'exécution des lois de finances pour 1981 se situerait à — 65.486 millions F.

ANNEXE II

TABLEAU F. — ANNEXÉ AU PROJET DE LOI.

Grandes catégories de recettes	Montant définitif des recettes du budget général de l'année 1981
RECETTES	
A. Recettes fiscales.....	685.871.652.332,64
B. Recettes non fiscales.....	38.012.888.178,50
C. Fonds de concours et recettes assimilées.....	24.310.938.909,03
D. Prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités locales.....	— 45.353.000.000,00
E. Prélèvement sur les recettes de l'État au profit des communautés européennes.....	— 21.402.773.919,27
Total général des recettes.....	681.439.701.500,90

BUDGET GÉNÉRAL DE 1981

(En F)

Grandes catégories de dépenses

Montant définitif
des dépenses
et des recettes
du budget général
de l'année 1981

DÉPENSES

Dépenses ordinaires civiles.

TITRE I. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	102.183.298.645,96
TITRE II. — Pouvoirs publics.....	1.707.797.000,00
TITRE III. — Moyens des services.....	248.288.983.455,35
TITRE IV. — Interventions publiques.....	223.826.697.433,42
	<hr/>
	576.006.776.534,73

Dépenses civiles en capital.

TITRE V. — Investissements exécutés par l'État.....	29.746.893.262,37
TITRE VI. — Subventions d'investissement accordées par l'État.....	43.235.606.524,17
TITRE VII. — Réparation des dommages de guerre.....	12.539.450,70
	<hr/>
	72.995.039.237,24

Dépenses ordinaires militaires.

TITRE III. — Moyens des armes et services.....	63.401.865.644,91
--	-------------------

Dépenses militaires en capital.

TITRE V. — Équipement.....	44.442.196.946,02
TITRE VI. — Subventions d'investissement accordées par l'État.....	173.656.466,30

	<hr/>
	44.615.853.412,32
Total général des dépenses.....	757.019.534.829,20

Report du total général des recettes.....	681.439.701.500,90
--	---------------------------

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1981.....	75.579.833.328,30
--	--------------------------

ANNEXE III

TABLEAU J. — GESTIONS DE FAIT

RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE DE DÉPENSES

(En F)

Services	Date des arrêts de la Cour des Comptes statuant		Dépenses	
	définitivement sur la déclaration de gestion de fait	provisoirement en dernier lieu sur le compte des opérations	comprises dans la gestion de fait	reconnues d'utilité publique
MINISTÈRE DES TRANSPORTS				
Direction des routes et de la circulation routière.....	11-12-1980 7- 7-1981	7- 7-1981	26.174,89	26.174,89
MINISTÈRE DE LA RECHERCHE ET DE L'INDUSTRIE				
Direction des carburants.....	9-12-1981	9-12-1981	19.315.402,21	19.315.402,21
MINISTÈRE DE LA RECHERCHE ET DE L'INDUSTRIE				
Direction interdépartementale des mines d'Orléans.....	22-10-1981 22-10-1981	22-10-1981 22-10-1981	2.890,60 342.033,60	2.890,60 342.033,60
MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES				
Services culturels français de Canberra.....	4-11-1981	4-11-1981	420.262,66	420.262,66
Stages pédagogiques à Nouméa.....	4-11-1981	4-11-1981	376.175,86	376.175,86
MINISTÈRE DE LA JUSTICE				
Maison centrale de Fort-de-France.....	9- 6-1982	21- 6-1982	597.242,31	597.242,31
MINISTÈRE DE LA CULTURE				
Direction de la musique.....	11- 6-1982	11- 6-1982	304.504,88	304.504,88
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE				
Direction départementale de l'agriculture de la Haute-Garonne.....	8- 1-1981	21- 1-1982	1.657.170,98	1.657.170,98
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE				
Service des haras et de l'équitation.....	2 arrêts du 3- 6-1982 2 arrêts du 24- 6-1982 8- 7-1982	2 arrêts du 3- 6-1982 2 arrêts du 24- 6-1982 8- 7-1982	3.756.513,15 8.058.790,75 4.238.786,96	3.756.513,15 8.058.790,75 4.238.786,96

IV. — EXTRAIT DU RAPPORT PUBLIC POUR 1981 DE LA COUR DES COMPTES

1. — LE SERVICE DES HARAS ET DE L'ÉQUITATION

Créée en 1665, réorganisée en 1806 et 1874, l'administration des haras est l'un des plus anciens services de l'Etat. Depuis la dernière guerre elle a trouvé dans le développement de l'équitation sportive et de loisirs une mission nouvelle, se substituant à la remonte militaire et à la production de chevaux de trait qui dans le passé justifiaient son existence. Toutefois ses structures, l'organisation et les effectifs de ses vingt-trois dépôts d'étalons n'ont que peu évolué.

En 1979, le service a disposé d'un montant de crédits légèrement inférieur à 200 millions de francs. Pour le quart environ, il s'agissait de dotations inscrites au budget du ministère de l'agriculture et destinées à la rémunération des quelque mille agents des haras ; pour les trois quarts, ces fonds provenaient du rattachement, en cours d'année, par voie de fonds de concours au même budget, d'une partie du prélèvement sur le pari mutuel qui devait permettre à la fois de couvrir les frais de fonctionnement et d'équipement du service (titres III et V) et de verser différentes aides à la production et à l'utilisation du cheval (titres IV et VI).

Ce financement prépondérant par fonds de concours a réduit la portée du contrôle exercé par les autorités budgétaires et donné au service une autonomie qui n'est étrangère ni à la manière dont sont définies et assumées ses missions ni surtout aux graves irrégularités constatées dans son fonctionnement.

I. — Les missions et les activités du service

Au terme d'une évolution qui s'est étendue sur trente années, au cours desquelles la pratique a le plus souvent précédé les textes, le service se trouve chargé, en application du décret du 2 juin 1976 portant réorganisation du ministère de l'agriculture « de l'ensemble des questions hippiques de nature technique, économique et scientifique ». Ses attributions concernent principalement l'élevage du cheval, l'équitation et les courses. Malgré son importance, ce dernier secteur a été laissé en dehors du champ de l'enquête de la Cour, qui portait sur l'emploi des crédits du budget de l'agriculture alors que, pour l'essentiel, l'intervention publique en faveur des chevaux de course est financée sur le « fonds commun de l'élevage et des courses » qui ne figure pas au budget de l'Etat (1). Dans le domaine de l'élevage, le service des haras a la responsabilité de gérer les dépôts d'étalons nationaux, d'orienter la production, de définir les objectifs de la recherche et de participer à leur réalisation. S'agissant de l'équitation sportive ou de loisirs, il en encourage le développement, oriente et contrôle l'activité des établissements hippiques et participe à la formation des personnels employés dans ce secteur.

Cette action s'exerce tantôt directement sous forme de concours apportés par les dépôts d'étalons à la production chevaline, tantôt indirectement par l'octroi d'aides à l'élevage et à l'équitation.

(1) D'une nature juridique incertaine ce fonds qui est directement alimenté par un prélèvement sur le pari mutuel et par des versements des sociétés de course parisiennes sert principalement à doter les différentes épreuves. Il est géré par la fédération nationale des sociétés de course sous le contrôle étroit du ministre de l'agriculture qui prend lui-même par arrêté les principales décisions d'emploi des crédits.

A. — *La gestion des étalons nationaux.*

Les étalons appartenant à l'Etat, qui représentent près de la moitié des étalons français, apportent une contribution essentielle, en quantité comme en qualité, à l'élevage du cheval en France. Le rôle joué par l'administration dans ce secteur où l'insémination artificielle n'est que très peu utilisée n'est toutefois pas d'égale importance pour toutes les races d'étalons ; majeur pour les chevaux lourds et de selle, il n'est que complémentaire par rapport au secteur privé pour les chevaux de course.

La presque totalité des cinquante étalons de selle classés en 1980 en tête des pères de gagnants dans les épreuves de concours hippiques étaient détenus par les haras. Cette donnée marque la place prépondérante de l'Etat dans la production du cheval de selle ; les étalons nationaux saillissent chaque année environ 90 p. 100 des poulinières de selle. On doit relever la grande qualité de certains de ces reproducteurs dont les produits sont capables de rivaliser avec les meilleurs dans les épreuves internationales de saut d'obstacles ou de concours complet d'équitation.

L'Etat possède un nombre plus réduit d'étalons de course. En raison du prix élevé de tels animaux, l'Etat ne compte que rarement dans ses écuries des sujets classés en tête des reproducteurs pour les courses de galop. La situation des trotteurs est différente. Les haras nationaux ne possèdent qu'un peu plus de 10 p. 100 des reproducteurs de cette race opérant en France, mais parmi eux se trouvent plus du tiers des cinquante meilleurs étalons trotteurs.

Les juments saillies par les étalons nationaux sont presque toutes la propriété de particuliers ; l'Etat n'a aucun droit sur leurs produits qui restent acquis au propriétaire de la mère. Celui-ci acquitte pour les saillies un prix qui peut aller de 150 francs à 3 000 francs mais qui est en moyenne de 200 francs seulement. Le prix ainsi facturé par l'administration est très inférieur à la fois au tarif pratiqué par les étalonniers privés et au prix de revient de la saillie pour les dépôts, qui a pu être évalué par la Cour à 2 150 francs en moyenne pour l'année 1979. Chaque éleveur ayant obtenu cette année-là une « carte de saillie » d'un étalon national a donc reçu une subvention indirecte d'un montant égal à la différence entre 2 150 francs et le prix qu'il a dû acquitter. Il y aurait donc lieu de procéder à une révision des tarifs pratiqués par les dépôts d'étalons qui ont fort peu varié au cours des dernières années.

Ce prix de revient de la saillie de 2 150 francs, qui correspond à l'évaluation des dépenses rapportée à une saillie, peut sembler élevé ; il est fonction de la charge assez lourde que représente l'entretien d'un cheval par l'administration et du nombre de saillies moyen par étalon qui reste faible.

En moyenne, l'entretien de chacun des 1 783 étalons stationnés dans les dépôts en 1979 est revenu à 54 500 francs (l'amortissement de l'étalon étant compris). La charge la plus importante entrant dans le calcul de cette dépense concerne le personnel : le service employé en effet en moyenne six agents pour dix étalons, cinq d'entre eux étant affectés aux écuries alors que le sixième se consacre à des tâches d'administration et de gestion.

Quant au nombre de juments saillies par étalon, il est en moyenne de vingt-cinq par an, alors que les techniciens admettent couramment qu'un étalon peut servir quarante à cinquante juments chaque année. Pour les étalons nationaux lourds le chiffre est à peine supérieur à vingt et il n'est que de seize environ dans certains dépôts, en particulier à Lamballe, Hennebont et Saint-Lô, qui abritent chacun plus de soixante-dix étalons lourds. Les chevaux de sang sont en moyenne sollicités plus fréquemment ; toutefois, l'examen des résultats détaillés de la monte en 1978 montre que le service n'hésite pas à conserver dans ses écuries des sujets qui sont demandés moins de dix fois par an par les éleveurs. Toutes races confondues, on peut affirmer que la moitié environ de l'effectif est employé à moins de 50 p. 100 de sa capacité.

Même si la conservation de certains sujets peu demandés peut parfois se justifier — en particulier dans le cas de jeunes étalons encore peu connus des éleveurs — le sous-emploi global d'un nombre élevé de reproducteurs, encore que le critère économique ne soit pas le seul

dans ce domaine, paraît constituer le signe d'une gestion insuffisamment rigoureuse qui devrait davantage tenir compte du coût réel d'entretien des étalons peu employés. A cet égard, il est sans doute regrettable que les directeurs de circonscription ne soient pas davantage intéressés à la qualité des étalons stationnés au dépôt qu'ils dirigent : tel serait le cas si leur rôle dans la procédure d'achat et d'affectation des animaux était accru et surtout si le produit des saillies était conservé par l'administration des haras selon la procédure du fonds de concours au lieu d'être versé au budget général comme recette annexe.

B. — *Les encouragements à l'élevage et à l'équitation.*

1° *Les modalités de distribution des aides.*

Les aides accordées en 1979 à l'élevage du cheval et à l'équitation sur le budget de l'agriculture ont représenté environ 90 millions de francs. A raison de 59 p. 100, ces crédits ont permis le versement de subventions aux éleveurs ou à leurs groupements et l'attribution d'aides aux clubs hippiques et à divers organismes publics ou privés à vocation équestre tels l'école nationale d'équitation, l'institut du cheval, la fédération équestre française et l'association nationale de tourisme équestre. Pour environ 39 p. 100, les aides ont été accordées dans le cadre de compétitions, qu'il s'agisse de concours d'élevage, dans lesquels un jury apprécie le modèle et les allures des sujets présentés, ou de compétitions sportives dans les trois disciplines du dressage, du concours complet d'équitation et surtout du saut d'obstacles. Enfin, un peu plus de 1 p. 100 des fonds a financé l'achat de chevaux de selle destinés à être prêtés à des sociétés hippiques ou mis à la disposition de la fédération équestre française en vue de la participation de l'équipe de France à des épreuves de haut niveau.

Ce dispositif d'aide paraît trop complexe et insuffisamment sélectif ; il ne s'accompagne pas toujours d'un contrôle suffisant de l'emploi des fonds.

Les aides accordées aux particuliers et aux clubs hippiques sont trop nombreuses : aux primes versées lors des concours organisés à différents échelons (local, régional, national) pour diverses catégories de chevaux (juments, poulains aux divers âges, jeunes étalons) qui peuvent d'ailleurs se cumuler entre elles, ne s'ajoutent pas moins de douze types de subventions (prime de conservation versée aux propriétaires de poulains de trait, prime de remonte qui encourage l'achat de chevaux par des clubs hippiques, prime récompensant l'aptitude à l'obstacle des juments, etc.). Les aides accordées aux divers organismes sont également critiquables. D'une part, la pratique courante qui consiste à subventionner à la fois un organisme central, les groupements locaux ou régionaux qui le constituent et les associations ou particuliers membres desdits groupements, nuit à la clarté de l'aide. D'autre part, il n'est pas certain que les doubles emplois soient toujours évités ; les compétences respectives et qui se recoupent parfois, de la fédération équestre française (F.E.F.), du groupement hippique national (G.H.N.), de la société hippique française (S.H.F.), de l'union interprofessionnelle du cheval (U.N.I.C.) et de la fédération française des éleveurs de chevaux de selle (F.E.D.E.L.), devraient être clarifiées.

Il appartient, certes, au service des haras de déterminer les modalités de ses encouragements mais il reste que la complexité de l'organisation d'ensemble, la multiplication des types d'aide, la fréquence de l'utilisation d'organismes relais pour opérer certains versements ne sont des facteurs favorables ni à l'efficacité des interventions ni à un bon contrôle par le service de l'emploi des deniers publics. Surtout, la dispersion des aides, particulièrement nette dans le domaine de l'élevage, aboutit à une politique qui, malgré les objectifs affichés, tient plus de l'encouragement que de la sélection. Ainsi, les primes versées lors des concours de modèles sont d'un montant unitaire si faible qu'elles ne représentent pour les éleveurs guère plus que le remboursement des frais de déplacement des chevaux.

2° Les résultats obtenus.

En dépit du caractère souvent critiquable de ses modalités d'attribution, l'aide gérée par le service des haras semble avoir permis d'accompagner utilement le développement de l'équitation et de la production du cheval de selle ; en revanche, elle n'a pas pu enrayer le déclin du cheval lourd. On ne saurait ici porter une juste appréciation sur l'action menée sans rapprocher l'effort accompli par l'administration des haras de la situation d'ensemble du secteur concerné.

a) Le cheval lourd.

La mécanisation de l'agriculture rendait inévitable une forte diminution de l'effectif des races lourdes ; toutefois il parut souhaitable qu'à tout le moins une part significative des besoins du marché français en viande de cheval fût couverte par la production nationale. Tel n'a pas été le cas. De 1975 à 1979, le nombre des juments de race lourde saillies a diminué de plus de 20 p. 100, passant de 43 677 à 34 836, tandis que le déficit français en viande chevaline croissait rapidement pour atteindre 907 millions de francs en 1979. Le tableau suivant donne le détail de la consommation de viande chevaline pour 1979.

ORIGINE	POIDS en tonnes de carcasses.	VALEUR en millions de francs.	POURCENTAGE de la consomma- tion totale.
Importations de viandes abattues.....	56 887	641,2	56,1
Animaux vivants importés.....	21 720	265,7	23,2
Chevaux de réforme français (course et selle).....	12 130	149,8	13,1
Chevaux lourds de production française.....	7,050	87,1	7,6
Total.....	97 787	1 143,8	100,00

Source : service des haras à partir de statistiques émanant de la direction général des douanes, du ministère de l'agriculture (direction de la qualité) et de l'O.N.I.B.E.V.

Cette situation doit être relevée et son examen appelle une critique de la politique du service. Alors que la production française de viande de boucherie provenant des chevaux lourds couvre seulement 7,6 p. 100 des besoins, le montant de l'aide publique aux chevaux lourds atteint, avec environ 60 millions de francs (représentés principalement par le coût d'entretien des étalons de trait), plus des deux tiers de la valeur des animaux au moment de l'abattage (87,1 millions de francs).

L'administration continue de s'assigner pour premier objectif dans ce domaine la relance de l'élevage de chevaux de boucherie en vue de réduire le déficit extérieur. Or l'importance des fonds publics engagés comparée à la valeur de la production annuelle laisse penser que l'action effectivement menée ne correspond plus à cet objectif. Le maintien d'un élevage de chevaux lourds sur le sol national semble en effet traduire moins la volonté d'encourager une activité économique que celle de conserver le patrimoine génétique représenté par les différentes races de trait. Si tel est bien le cas, il convient de redéfinir clairement les objectifs poursuivis et de déterminer s'ils ne pourraient pas être atteints à un moindre coût.

b) Le cheval de selle.

L'aide publique en faveur de l'élevage du cheval de selle et de l'équitation a rencontré, à la différence de celle qui porte sur les animaux lourds, un terrain très favorable. Depuis une trentaine d'années en effet, les sports et les loisirs équestres se sont développés à un rythme rapide. On recensait en 1979 environ 37 000 chevaux dans les établissements privés contre 5 600 en 1961 ; le nombre des cavaliers a été multiplié par onze au cours de cette période et l'on estimait, en 1979, l'effectif des personnes pratiquant l'équitation au moins une heure par semaine à 241 000 dont 126 670 étaient titulaires de la carte de cavalier. Parallèlement, les compétitions équestres ont connu un succès grandissant. En 1979, près de quatorze mille chevaux montés par plus de douze mille cavaliers ont participé à des épreuves officielles. La qualité de cet élevage de chevaux de selle a également progressé ainsi qu'en témoignent les succès remportés lors des grandes compétitions internationales dans les disciplines du saut d'obstacles (jeux olympiques de Tokio 1964 et Montréal 1976 et concours de saut d'obstacles international officiel de Paris 1980) ou du concours complet (jeux olympiques de Mexico 1968 et concours de Fontainebleau 1980).

Il est difficile de faire la part de ce qui, dans cette évolution, tient à l'intervention de l'Etat (1), au développement spontané d'une activité de loisir, et au talent professionnel ou sportif de certains éleveurs ou cavaliers.

En revanche on peut chercher à apprécier l'importance relative du volume de l'aide. Les crédits qu'y a consacrés l'administration des haras s'élevaient à 95 millions en 1979 ; de façon approximative ils représentaient plus de 80 p. 100 de la valeur d'une génération de poulains de selle à l'âge de trois ans et plus du cinquième du chiffre d'affaires de l'ensemble des établissements hippiques fonctionnant en France en 1979.

A l'origine, l'intervention des haras dans ce domaine se justifiait par le débouché que l'équitation constituait pour l'élevage. Aujourd'hui, l'importance de l'aide publique par rapport à la valeur des chevaux élevés montre que l'intervention en faveur de l'équitation n'a plus pour objectif de consolider la position de l'élevage ; c'est, au contraire, le développement de l'équitation qui motive le soutien apporté à l'élevage.

*
* * *

Certes, l'action du service des haras ne peut être uniquement appréciée en termes d'efficacité économique immédiate. L'ensemble des dépôts qu'il gère constitue une « vitrine » du cheval et témoigne d'une longue tradition équestre dans notre pays. Son apport à la vie locale et sa contribution à la conservation d'un patrimoine architectural de qualité ne sauraient être négligés. Toutefois, l'efficacité de l'action menée a souffert de l'ancienneté des structures du service et de la dispersion des procédures qu'il met en œuvre. Aussi paraît-il aujourd'hui nécessaire de réexaminer la cohérence du dispositif de l'aide publique, de préciser avec davantage de clarté les objectifs et les moyens qu'il convient d'affecter aux différentes catégories d'aides et de mieux contrôler l'efficacité des divers concours accordés.

II. — Le fonctionnement du service.

Le fonctionnement du service des haras est entaché par de nombreuses pratiques irrégulières qui trouvent leur origine dans l'inadaptation du service et dans ses modalités de financement.

(1) Les haras ne sont pas le seul service de l'Etat à avoir encouragé la pratique de l'équitation ; le ministère de la jeunesse, des sports et des loisirs et celui de la défense ont également apporté un concours à cette activité.

A. — *Les causes des irrégularités.*

1° Confronté à une importante évolution de ses missions et de son action, le service des haras n'a pas réussi à réaliser les réformes nécessaires pour adapter ses structures, ses procédures et ses circuits de financement aux besoins nés de ses nouvelles orientations. Les solutions qu'il a mises en œuvre ont toujours compliqué la gestion et souvent constitué de graves irrégularités.

L'exemple des « stations de monte » illustre ce comportement. Ces stations, où les étalons des haras nationaux viennent saillir les juments des éleveurs privés, sont réparties sur l'ensemble du territoire afin de limiter le déplacement des juments. Un arrêté de 1883 avait mis leur équipement et leur entretien à la charge des communes. Chacun y trouvait alors son compte : l'administration conservait la maîtrise de l'organisation de la monte ; les communes tiraient profit de l'animation que provoquait l'existence des stations et du mouvement commercial qui résultait de la venue des éleveurs. La situation a depuis lors radicalement changé. Les communes en général ne sont plus guère disposées à fournir des équipements dont la charge leur paraît lourde. La demande des éleveurs s'est modifiée. Les propriétaires de chevaux de sang préfèrent que leurs juments soient hébergées dès la mise à bas du poulain jusqu'à la saillie suivante. Quant aux éleveurs de chevaux lourds, ils considèrent comme trop onéreux le transport à la station et souhaitent le déplacement des étalons. Mais si les modalités d'utilisation des stations se sont ainsi transformées, le dispositif juridique et financier institué à la fin du siècle dernier n'a pas été reconsidéré.

Le service continue, en effet, à accorder des aides aux communes pour la construction des stations ; mais il a dû en attribuer aussi à des organismes privés, en particulier à des syndicats d'éleveurs, pour construire certains équipements. Les communes se refusant fréquemment à assurer l'entretien des installations, ces mêmes syndicats ont accepté de prendre les dépenses correspondantes à leur charge, mais ont reçu en contrepartie une aide équivalente de l'Etat. L'administration n'ayant pas réussi à obtenir sur les crédits du budget de l'Etat (titre III) les crédits nécessaires à l'acquisition de camions pour le transport des étalons, a demandé aux syndicats de les acheter en son nom, moyennant l'octroi d'une nouvelle aide publique. Enfin, les pensions des juments sont fréquemment perçues directement par les gardes des haras au lieu d'être, comme le produit des saillies, versées au budget général par l'intermédiaire des régisseurs de recettes des dépôts. Les sommes ainsi recueillies permettent notamment de régler les divers achats que la durée des séjours rend désormais nécessaires. Ainsi la gestion du service se trouve affectée par le désaccord progressivement intervenu entre le droit et les faits. La multiplication des financements fait que les relations entre les éleveurs et les stations échappent en grande partie à l'administration qui dispose de moyens de contrôle insuffisants sur l'emploi et l'entretien de matériels gérés par divers organismes, mais payés, directement ou indirectement, par l'Etat.

2° Si l'insuffisante adaptation du service est certainement à l'origine de nombreuses pratiques regrettables, ce sont les modalités particulières du financement des haras qui ont autorisé et parfois même provoqué un tel comportement.

Les interventions, l'équipement et même le fonctionnement du service sont, à la seule exception de la rémunération des agents, assurés au moyen de crédits de fonds de concours. Ceux-ci proviennent d'une fraction du prélèvement sur les enjeux du parti mutuel, dont le montant est déterminé par un décret du 2 juin 1975. Cette fraction devrait être répartie entre le budget de l'agriculture et le fonds commun de l'élevage dans les conditions fixées par un décret du 20 avril 1961. Cependant, l'arrêté interministériel annuel prévu par ce dernier texte n'intervient plus : la répartition s'effectue désormais par simple accord entre les services du budget et de l'agriculture ; après détermination d'un « préciput » destiné à alimenter les chapitres de fonctionnement et d'équipement (titre III et V), le solde est consacré à raison de 40 p. 100 aux subventions accordées par l'Etat pour l'encouragement à l'élevage (titre IV et VI) et de 60 p. 100 au fonds commun de l'élevage, pour la dotation aux courses. Mais, faute d'un véritable arbitrage quant aux moyens à allouer aux haras, le préciput, qui devrait constituer le budget propre du service, a progressivement cessé de correspondre à l'évolution de ses

actions. En effet, en dehors même des transformations intervenues dans la gestion des stations de monte, le service a accru depuis plus de dix ans, souvent de sa propre initiative, les activités qu'il gère directement. On peut citer, par exemple, la constitution de centres de remonte ou l'installation de clubs hippiques dans les dépôts.

Devant l'insuffisance des crédits rattachés aux titres III et V, l'administration des haras s'est trouvée conduite à consacrer à ce type de dépenses une fraction des crédits destinés à encourager l'élevage et l'équitation (titre IV et VI) en utilisant des organismes relais à qui elle versait à cet effet des subventions affectées.

Au surplus, pour pallier l'inconvénient du rattachement tardif du fonds de concours qui intervient surtout au cours du deuxième semestre de l'année, le service s'est constitué, auprès de ces organismes relais, des « réserves » au moyen d'excédents de subventions reportées d'une année sur l'autre. Ces réserves peuvent atteindre une année de dépenses.

Ces diverses pratiques sont autant de violations du droit budgétaire. De façon plus générale, en raison de l'autonomie financière dont disposent ainsi les haras, le nécessaire débat sur les objectifs et les moyens de la politique à mener en faveur du cheval n'a pas été engagé. Soustrait aux arbitrages et aux contrôles parlementaires et administratifs qu'impose la procédure budgétaire, le service a été incité soit à conserver sans les modifier les moyens dont il disposait, dans un environnement pourtant en mutation rapide, soit à décider seul, dans des conditions souvent irrégulières, l'engagement de nouvelles actions.

Par ailleurs, il en vient à concevoir l'affectation des recettes autant comme un objectif que comme un moyen : c'est ainsi que la première orientation donnée au service des haras dans le « budget de programme » du ministère est d'assurer une certaine « progression des recettes du pari mutuel, menacées par le développement du loto ».

Si la procédure d'affectation de fonds provenant du pari mutuel a conduit à des irrégularités et à des comportements critiquables, il paraît, en revanche, paradoxal que les recettes tirées de l'activité même du service ne lui soient pas rattachées et bénéficient au budget général. Cette situation a également été à l'origine de la rétention de certains produits annexes, autres que celui du saut, versés à des organismes-relais ou conservés dans les dépôts pour être utilisés à la couverture de diverses dépenses.

B. — *Les irrégularités constatées.*

Disposant ainsi des moyens de tourner une réglementation inadéquate et de corriger des financements inadaptés, le service des haras s'est trouvé conduit à multiplier depuis une dizaine d'années les procédures critiquables.

1° *L'intervention de tiers dans la gestion du service.*

Il a tout d'abord, et de manière très générale, eu recours à des tiers pour assurer des tâches relevant de l'administration. Sur les 207 véhicules que le service considérait comme constituant au 31 décembre 1979 son parc automobile, 29 seulement étaient la propriété de l'Etat, 41 appartenaient à l'« Institut du cheval » et 137, soit plus de 66 p. 100, à des organismes divers, essentiellement des syndicats d'éleveurs.

Ceux-ci ont également pris en charge, outre l'entretien des stations de monte, la rémunération de personnels mis à la disposition de certaines circonscriptions (Hennebont, Lamballe). Certains ont assuré l'organisation de manifestations pour le compte de l'Etat : congrès des haras (syndicat vendéen du cheval de trait), fête du cheval (association des éleveurs de chevaux de selle de la circonscription du Pin).

Le cas de l'union nationale interprofessionnelle du cheval (U.N.I.C.) est caractéristique à cet égard. Cet organisme dont l'activité n'est pas ici mise en cause, reçoit de l'Etat d'importantes subventions. Une partie de celles-ci, que complète le versement, par les sociétés de

course, de sommes dues à l'Etat au titre de la surveillance des courses, sert chaque années, à concurrence de plus d'un millions de francs, à acquitter diverses dépenses de l'administration centrale des haras. Parmi ces charges figurent le loyer et les frais annexes du bâtiment du 14, avenue de la Grande-Armée, qui abrite le service, des dépenses au profit du personnel (parking, chèques restaurant) et le paiement des rémunérations de six à huit agents, selon les années. On doit d'ailleurs noter que sur les vingt-neuf personnes qui, en 1980, sont employées à l'administration centrale, six sont rétribuées par l'U.N.I.C., 5 par l'institut du cheval et dix-huit seulement par l'Etat, ces derniers se trouvant seuls dans une situation administrative et budgétaire régulière. De telles procédures ne peuvent qu'affaiblir l'autorité dont dispose l'administration pour contrôler les organismes qu'elle subventionne.

Le service a aussi utilisé des collectivités locales comme intermédiaires pour l'acquisition et l'équipement de ses nouveaux dépôts d'étalons, à Uzès et aux Bréviaires. Dans le premier cas, terrain et bâtiments appartiennent à la commune, dans le second, au département des Yvelines. Or, ces collectivités ont reçu de l'Etat, directement ou indirectement, des subventions couvrant la presque totalité de la dépense. Il en résulte non seulement un détournement des fonds destinés à l'élevage, mais une imbrication des droits et obligations des diverses collectivités alors que l'Etat devrait être le seul propriétaire d'installations qu'il a à peu près intégralement financées.

2° La création d'associations « de gestion ».

L'administration des haras a ensuite constitué des associations qui sont de purs et simples démembrements de l'administration.

Dans un premier temps, leur création a permis de pallier l'absence de structures administratives spécialisées pour la gestion de services qui existaient déjà. L'école des haras du Pin, initialement chargée de la formation des officiers des haras, était, faute de personnalité morale, une simple annexe du dépôt d'étalons du Pin. Lorsque les cadres du service ont été recrutés à la sortie de l'école nationale du génie rural et des eaux et forêts, l'école du Pin n'a plus organisé à leur profit que des stages de formation. Parallèlement, la nécessité d'assurer la préparation à des professions qu'appelait le développement de l'équitation (palefreniers, maréchaux-ferrants...) conduisait à envisager une transformation des missions de l'école. L'accroissement des besoins à satisfaire et des effectifs nécessaires aurait pu conduire à la constitution d'un établissement public. Faute d'avoir obtenu l'adoption du projet de décret préparé à cet effet, le service créa une association en 1965. Alors que l'entretien des bâtiments, l'acquisition et l'alimentation des chevaux étaient payés directement par l'Etat — d'ailleurs irrégulièrement sur des crédits de subventions — certains moyens d'enseignement, les frais de fonctionnement de l'internat et l'organisation des loisirs des élèves étaient pris en charge par l'association qui recevait une aide équivalente de l'Etat. La commodité qu'offrait cette procédure a conduit le service à créer de même une association pour gérer l'école de maréchalerie implantée à Rosières-aux-Salines. Ces deux associations ont d'ailleurs supporté au fil des ans des charges étrangères à leur vocation primitive : organisation de manifestations, achats de camions.

Dans un second temps, pour utiliser des gardes dont le nombre devenait excessif dans certains dépôts, le service des haras a décidé de constituer un « service de remonte », destiné à acquérir et dresser des chevaux de selle, avant de les confier à des établissements hippiques. De tels centres furent installés à Cluny, Lamballe, Tarbes et Montier-en-Der. Le chef du service prit sous sa seule responsabilité la décision d'étendre ainsi les activités de son administration et, par voie de circulaire, il invita les chefs de dépôt à en confier la gestion à des associations dont l'organisation serait conforme à des statuts types qu'il joignait en annexe. Les quatre associations créées en 1971 se conformèrent à ces prescriptions. Leur autonomie de décision, déjà compromise par le fait que leur présidence était confiée de droit au directeur de circonscription, fut encore réduite dans la pratique. L'achat, l'affectation après dressage et le contrôle de l'utilisation des chevaux relevaient du seul président ; les locaux et le personnel étaient fournis par les dépôts. Les réunions du conseil d'administration qui devait comprendre des membres non-fonctionnaires se sont rarefiées ou ont cessé. Enfin, en l'absence de cotisations, les recettes des associations n'ont été constituées que par les subventions de l'Etat

et les produits des biens acquis au moyen de l'aide publique. Ces associations sont devenues des instruments commodes pour effectuer certaines dépenses sans l'intervention d'un comptable public : achat de véhicules, de matériels, octroi de rémunérations accessoires au personnel. Elles ont également permis aux dépôts de conserver le prix de vente des chevaux de réforme et de constituer des réserves en fin d'année, lorsque les subventions versées excédaient les dépenses.

Les « facilités » que procurait cette procédure ont conduit le service, dans un troisième temps, à constituer des associations non plus seulement pour gérer une partie des activités des dépôts mais pour faciliter la création de nouvelles installations. Tel fut le cas des Bréviaires, d'Uzès et de l'Isle-Briand. Les statuts de l'« association pour l'utilisation du cheval en Ile-de-France » (A.P.U.C.I.F.), fondée en 1973, ont ainsi précisé qu'elle avait pour objet de « favoriser l'implantation de l'administration et de ses services annexes ». Son activité a ainsi porté principalement sur l'aménagement du domaine des Bréviaires. Mais l'A.P.U.C.I.F. a en outre rempli des missions très diverses qui relevaient pratiquement toutes de l'administration : recrutement de personnel mis à la disposition du dépôt, gestion de centre de remise, paiement de dépenses de l'Etat (frais de déplacement, achat de matériel agricole), encaissement de recettes (location de boxes, produits de ventes ou de saillies). Elle a enfin supporté des dépenses de réception, voire de prestige, telles que l'achat d'une voiture de forte cylindrée pour le directeur de la circonscription. Les associations de gestion de l'Isle-Briand et d'Uzès, créées en 1974 et 1975, se sont vu confier des missions voisines.

En 1978, certaines des irrégularités ayant été relevées par le nouveau contrôleur financier du ministère, le chef du service décida le transfert des activités des associations à l'Institut du cheval.

3° L'Institut du cheval.

Une loi du 7 octobre 1946 avait transformé le *domaine de Pompadour* en un établissement public qui avait reçu pour seule mission de constituer des élevages pépinières (dont une jumenterie) et de devenir une station zootechnique spécialisée. Les décrets successifs qui ont, en 1947, 1961 et 1975, déterminé l'organisation administrative et financière du domaine n'en ont pas modifié la mission.

C'est un simple arrêté ministériel qui l'a, en juillet 1976, dénommé « institut du cheval » et lui a confié le soin de gérer le « système (informatique) d'identification répertoriant les équidés (S.I.R.E.) ». En 1978, le transfert à l'établissement, par simple décision du chef du service des haras, de l'ensemble des activités des associations de gestion constituées dans les dépôts, a plus profondément encore modifié la nature et l'organisation du domaine de Pompadour.

Réalisé sans texte, ce transfert ne respectait pas le principe de la spécialité des établissements publics. L'institut du cheval, qui assure désormais, outre la gestion des services nationaux d'enseignement (quatre écoles), d'informatique (S.I.R.E.) et de conception des équipements, celle des domaines agricoles du Pin, d'Angers et des Bréviaires, ainsi que celle des centres de remonte de Cluny, de Lamballe, de Tarbes et de Montier-en-Der, est devenu un ensemble composite qui exerce son action non seulement à Pompadour mais dans la moitié des dépôts d'étalons. Progressivement, la confusion des activités et des moyens entre ces dépôts, services extérieurs de l'Etat, et les sections de l'institut du cheval, tend à devenir inextricable, au détriment de la nécessaire unité de gestion du service de la monte. Par ailleurs, le transfert d'activités nombreuses et variées, sur l'ensemble du territoire, à un établissement dont l'organisation administrative et comptable n'a pas été modifiée pour répondre à ces nouveaux besoins, s'est accompagné de difficultés sérieuses.

Bien que leur suppression ait été décidée, les associations fonctionnaient encore en 1980 grâce aux excédents qu'elles avaient accumulés. La dévolution de leurs biens et immeubles pose des problèmes qui sont loin d'être résolus, tandis que la juxtaposition de personnels d'origine et de situations disparates ne peut que compliquer le problème déjà difficile posé par le statut des agents du domaine de Pompadour.

La responsabilité des pratiques constatées incombe à la fois au service des haras, au ministère de l'agriculture et à celui du budget. Le service des haras, disposant de ressources garanties, a pu éviter toute discussion véritable sur la fixation et l'utilisation de ses moyens : la procédure fréquemment utilisée, pour la préparation de décisions importantes, des rapports au ministre signés « pour ordre » par l'adjoint au chef du service et approuvés « par délégation » par le chef du service lui-même, est à cet égard à relever.

Le ministère de l'agriculture paraît quand à lui s'être accommodé d'une situation dont il ne pouvait ignorer qu'elle était à l'origine de graves abus et qu'elle traduisait fréquemment l'inadaptation de certains crédits aux besoins (parc automobile, acquisition et équipement de nouveaux dépôts).

Le ministère du budget enfin, qui sanctionne l'affectation aux différents chapitres du fonds de concours attendu, et qui entérine notamment le calcul du « préceptif » n'est pas non plus étranger à cette regrettable évolution, que, jusqu'à une date récente, le contrôle financier n'a pas entravé.

Les irrégularités budgétaires et comptables relevées, et particulièrement l'affectation de fonds destinés à l'aide à l'élevage au paiement de dépenses de fonctionnement et d'équipement de l'administration, grâce au relais d'organismes extérieurs subventionnés à cet effet, ont conduit la Cour à engager des procédures juridictionnelles à l'encontre de leurs auteurs.

*
* *

Une réforme de l'administration des haras est devenue nécessaire. Elle devrait être précédée d'une définition claire de la politique à mener en faveur du cheval, qu'il s'agisse de ses objectifs ou du volume et de la nature des moyens à mettre en œuvre.

L'expérience montre qu'il n'est pas satisfaisant de mettre le service à l'écart des arbitrages qui interviennent à l'occasion de la préparation du budget et de lui permettre de se soustraire à la discussion et à l'approbation parlementaires.

Il convient donc que des crédits soient ouverts au budget du ministère de l'agriculture pour couvrir les dépenses de fonctionnement et d'équipement du service. Il serait alors mis fin au rattachement d'une partie du prélèvement sur les enjeux du pari mutuel à ce même budget de l'agriculture, la part du Trésor étant relevée à due concurrence.

En revanche, il serait de bonne gestion d'affecter au service les ressources qu'il tire de son activité : saillies, réformes d'étalons, prise en pension de juments, recettes annexes des dépôts...

L'organisation et les structures des haras devraient être également revues, en liaison avec les ministères de l'agriculture et du budget, afin de revenir à une gestion unifiée du service public. La situation actuelle, caractérisée par un éparpillement des tâches entre l'Etat, l'institut du cheval, les associations de gestion et diverses organisations professionnelles ne saurait donc être simplement régularisée.

La nouvelle structure à mettre en place devra être adaptée à des actions dont la nature est spécifique — comprenant notamment des prestations directes aux éleveurs, l'acquisition et l'entretien d'un nombre important d'étalons, la gestion d'un vaste domaine agricole — mais qu'une longue tradition historique a jusqu'à maintenant conduit à faire assurer par des services extérieurs de l'Etat. A cet égard, un choix devrait être fait entre le retour à la gestion directe et complète par l'Etat, telle qu'elle existait dans le passé, et la constitution d'un établissement public chargé, à l'exception des tâches de réglementation, de gérer les dépôts et d'exécuter dans les circonscriptions la politique d'aide à l'élevage et à l'équitation sous la tutelle du ministère de l'agriculture.

ANNEXE V

Réponses au questionnaire sur le projet de loi de règlement pour 1981.

1. — Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1981, aux pages 113 et 266, la Cour des Comptes note la forte augmentation pendant l'année de l'ensemble des effets à recevoir et engagements cautionnés (+ 36,9 %), en particulier celle de l'encours des effets, due notamment aux postes « obligations des contributions indirectes » et « traites non échues en dépôt à la Banque de France ».

Une aussi forte croissance annuelle s'est-elle déjà produite dans un passé récent ?

Dans la mesure où la progression observée par la Cour peut être considérée comme exceptionnelle, est-il possible d'en déterminer les causes ? Des mesures ont-elles été prises pour faire cesser une telle évolution ?

2. — La Cour relève (page 84 de son rapport) que le financement des dépenses en capital du budget annexe des P.T.T. a été, en 1981 encore, à nouveau complété par un prélèvement sur le fonds de roulement. Peut-elle développer les observations que ce mode de financement appelle de sa part ?

3. — Quelles conclusions la Cour estime-t-elle devoir être tirées de ses observations répétées sur le compte spécial du Trésor « Constructions de casernements » ? (page 100).

4. — La Cour peut-elle rappeler sa position relative à la distinction des procédures du transfert et de la répartition (article 7 de la loi organique) et aux transgressions du principe de la spécialité budgétaire qui peut permettre l'emploi de l'une et de l'autre de ces procédures ?

5. — La Cour peut-elle préciser les raisons de l'important accroissement des versements de dividendes à l'Etat par la Banque de France en 1981 (pages 45 et 283 du rapport) ?

6. — La Cour relève (page 53 du rapport) qu'en 1981 les versements à la COFACE pour la garantie du risque économique ont augmenté de 64,6 %, alors qu'ils avaient fortement baissé en 1980. Peut-elle indiquer l'origine de ces fluctuations ?

7. — En décembre 1981, l'UNEDIC a reçu une avance de 4 050 millions pour faire face à ses besoins de trésorerie. Sur quelles bases législatives une telle avance a-t-elle pu être consentie ? Quel a été le régime fixé pour cette avance ?

QUESTION

1. — Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1981, aux pages 113 et 266, la Cour des Comptes note la forte augmentation pendant l'année de l'ensemble des effets à recevoir et engagements cautionnés (+ 36,9 %), en particulier celle de l'encours des effets, due notamment aux postes « obligations des contributions indirectes » et « traites non échues en dépôt à la Banque de France ».

Une aussi forte croissance annuelle s'est-elle déjà produite dans un passé récent ?

Dans la mesure où la progression observée par la Cour peut être considérée comme exceptionnelle, est-il possible d'en déterminer les causes ?

Des mesures ont-elles été prises pour faire cesser une telle évolution ?

REPONSE

L'augmentation de 36,9 % pendant l'année 1981 du solde du compte 53 « effets à recevoir et engagements cautionnés » est due, si l'on fait abstraction d'une forte hausse (+ 68,8 %) du poste « chèques à l'encaissement », à la croissance de l'encours des obligations cautionnées (+ 4,9 milliards de francs soit + 47,8 %).

Révêtant la forme de billets à ordre et cautionnées pour la plupart par des établissements bancaires, ces obligations, le plus souvent à quatre mois d'échéance, peuvent être présentées, sous certaines conditions, pour le paiement de leur dette, par les redevables de la TVA, de contributions indirectes et de certains produits domaniaux, ainsi que par les débiteurs de droits et taxes recouvrées par l'administration des douanes⁽¹⁾. Il s'agit là d'une modalité de paiement fort ancienne puisqu'elle remonte à la loi du 15 février 1875 relative aux crédits et escomptes en matière de droits recouvrés par les administrations des contributions indirectes et des douanes. S'appliquant essentiellement à des impôts de consommation dont le montant est incorporé dans les prix, le régime des obligations cautionnées évite aux entreprises débitrices de faire l'avance des taxes entre la date de leur exigibilité — en principe celle de la facturation ou de la mise à la consommation — et le moment où l'encaissement du prix permet la récupération sur le client. Les obligations cautionnées « donnent lieu à un intérêt de crédit » dont le taux est fixé par le ministre de l'économie et des finances.

L'évolution de l'encours des obligations cautionnées au 31 décembre de chaque année est retracée depuis 1973 dans le tableau ci-dessous :

1973	6,4 milliards de Francs	
1974	13,0 milliards de Francs	(+ 100,6 %)
1975	7,9 milliards de Francs	(— 38,9 %)
1976	9,3 milliards de Francs	(+ 17,1 %)
1977	9,5 milliards de Francs	(+ 2,5 %)
1978	7,9 milliards de Francs	(— 21,1 %)
1979	10,3 milliards de Francs	(+ 31,5 %)
1980	10,1 milliards de Francs	(— 2,2 %)
1981	15,0 milliards de Francs	(+ 47,8 %)
1982	12,4 milliards de Francs	(— 17,3 %)

Ce tableau permet de constater le doublement de l'encours des obligations cautionnées à la fin de l'année 1974 puis une forte décroissance suivie d'une certaine stabilisation de cet encours, sauf en 1981, année qui présente effectivement un caractère quelque peu exceptionnel⁽²⁾.

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

(2) Toutefois cette observation doit être tempérée par le fait que les calculs d'encours en francs constants 1973 donnent les résultats suivants :

1973	6,49 milliards de francs
1974	11,70 milliards de francs
1981	6,57 milliards de francs soit une augmentation inférieure à 2 %.

Une explication de ce phénomène peut être recherchée dans la comparaison de l'évolution du taux de base bancaire et du taux de crédit des obligations cautionnées.

En 1981, le taux de base bancaire a évolué comme suit :

- Janvier-février : 12,25 %
- mars-avril : 13 %
- mai-juin : hausse jusqu'à 17 %
- juillet-août : décroissance jusque vers 15,5 %
- septembre-octobre : 14,5 %
- novembre-décembre : 14 %

Fixés par arrêtés ministériels les taux de l'intérêt des obligations cautionnées ont été les suivants pendant la période correspondante :

- janvier à novembre : 13,6 %
- novembre-décembre : 14,5 %

Pendant près de 6 mois (du mois de mai au début du mois de novembre) le taux de base bancaire a donc été supérieur au taux de l'intérêt des obligations cautionnées, la différence atteignant près de trois points et demi en juin 1981. Ce n'est qu'à partir de l'arrêté du 30 octobre 1981, prenant effet du 4 novembre 1981, que le taux de l'intérêt des obligations cautionnées, fixé à 14,5 %, est redevenu supérieur d'un demi point au taux de base bancaire.

Cette différence a été suffisante pour renverser la tendance à l'accroissement des encours, et il est effectivement possible de constater la forte diminution de ceux-ci tout au moins au début de l'année 1982.

Quoi qu'il en soit, le volume des encours est demeuré sensiblement au niveau du plafond des souscriptions d'obligations qui avait été fixé en 1974 par le ministre de l'Economie et des finances au montant atteint au 1^{er} octobre de cette année-là. Cette mesure avait été alors adoptée en vue de limiter les conséquences, défavorables au regard de la politique d'encadrement du crédit, du développement extrêmement rapide du paiement des droits et taxes par obligations cautionnées.

En définitive, si, pendant quelques mois de 1981, l'Etat a été amené à consentir, par le moyen des obligations cautionnées, du crédit aux entreprises à un taux bien inférieur au taux de base bancaire — et bien inférieur à celui auquel lui-même empruntait sur le marché monétaire⁽¹⁾ — entraînant *ipso facto* une importante hausse des encours, ceux-ci sont restés sensiblement au niveau maximum fixé en 1974.

*
* * *

Du point de vue des souscripteurs d'obligations cautionnées, le maintien pendant quelques mois du taux de l'intérêt de crédit à un niveau inférieur au taux de base bancaire a constitué un élément favorable pour leur situation financière.

Lorsque, au début du mois de novembre 1981, le premier de ces deux taux a été relevé, des mesures d'un autre ordre ont été adoptées pour venir en aide aux entreprises, notamment petites et moyennes. Il a en effet alors été décidé de faire bénéficier ces deux dernières catégories de majorations de dotations de crédit pouvant varier de 20 % à 35 %⁽²⁾, le total des majorations accordées à l'ensemble des entreprises⁽³⁾ devant néanmoins être contenu « à l'intérieur du plafond global théorique » de 1974.

(1) Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1981, p. 115.

(2) Le taux effectif de majorations pour chaque entreprise étant fonction de l'application, dont elle aurait individuellement pu bénéficier, de mesures d'assouplissement intervenues en 1975 et 1977.

(3) Pour les entreprises autres que petites ou moyennes, le taux de majoration correspondant était limité à 10 %.

D'autres dispositions, de caractère en principe temporaire et exceptionnel, ont été mises en œuvre en 1982 afin d'alléger, pendant la période de blocage des prix⁽⁴⁾, les charges des entreprises, notamment petites et moyennes, qui subissaient les effets de l'augmentation du taux normal ou intermédiaire de la TVA⁽⁵⁾.

Il a été, d'une part, prévu que si la redistribution des dotations de crédits disponibles à l'intérieur du plafond global⁽⁶⁾ ne suffisait pas à compenser les conséquences de la majoration du taux de la TVA, les PME pourraient obtenir un relèvement de leurs dotations individuelles dans la limite d'une augmentation de 20 % de l'encours qu'elles utilisaient au 30 juin 1982.

Ce dispositif ne devait toutefois s'appliquer qu'aux obligations cautionnées inscrites dans les recettes des impôts.

D'autre part, et parallèlement, un arrêté du 16 juillet 1982, prenant effet à compter du 10 août, a ramené de 14,50 % à 12,50 % le taux de l'intérêt de crédit des obligations cautionnées souscrites auprès des receveurs des impôts en règlement de la TVA.

Cette mesure qui ne devait rester en vigueur que jusqu'à la fin de la période de blocage des prix a été successivement prorogée jusqu'au 31 janvier 1983 (arrêté du 14 décembre 1982) puis jusqu'à une date indéterminée (arrêté du 25 février 1983).

Le taux de 12,50 % ainsi appliqué est demeuré inférieur, pendant toute l'année 1982, au taux de base bancaire ⁽⁷⁾.

(4) Ce blocage des prix a été institué par la loi n° 82-660 du 30 juillet 1982.

(5) En application de l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1982 (n° 82-540 du 28 juin 1982).

(6) Cette redistribution s'effectuant en priorité au profit des entreprises soumises aux effets de l'augmentation du taux de la TVA et, parmi elles, plus spécialement des PME.

(7) En 1982, le taux de base bancaire a connu l'évolution suivante :

— janvier au 22 juillet	14 %
— 22 juillet au 31 août	13,75 %
— 1 ^{er} septembre au 31 octobre	13,25 %
-- 1 ^{er} novembre 1982 au 6 janvier 1983	12,75 %
-- a/c du 7 janvier 1983	12,25 %

QUESTION

2. — La Cour relève (page 84 de son rapport) que le financement des dépenses en capital du budget annexe des P.T.T. a été, en 1981 encore, à nouveau complété par un prélèvement sur le fonds de roulement. Peut-elle développer les observations que ce mode de financement appelle de sa part ?

REPONSE

En 1981, les ressources d'autofinancement et d'emprunt du budget annexe des Postes et Télécommunications, ainsi que les participations diverses qui s'y ajoutent, n'ont pas suffi à assurer le financement des dépenses en capital. pour assurer l'équilibre du compte, il a été constaté une diminution du fonds de roulement, à concurrence de 2 354 millions, soit 7,8 % des dépenses en capital⁽¹⁾.

Ce mode de financement traduit un prélèvement sur la trésorerie, donc une diminution des disponibilités du service déposées au Trésor ⁽²⁾ : les fonds des chèques postaux ont remplacé des fonds d'emprunts non réalisés ou non autorisés. Une telle pratique, à laquelle il avait déjà été recouru, notamment en 1976, 1977 et 1978 (pour, respectivement, 1 202 millions, 1 549,9 millions et 61 millions) s'analyse en définitive comme une avance indirecte du Trésor. Elle est irrégulière au regard du Code des P.T.T. dont l'article R-91 dispose que « les excédents de dépenses sont couverts à l'aide des excédents de recettes antérieurement versés au fonds de réserve ; à défaut de cette ressource, ou si elle est insuffisante, le Trésor avance, sur autorisation législative, la somme nécessaire ; cette avance est productive d'intérêts. » Le procédé utilisé n'est pas davantage prévu par la loi organique relative aux lois de finances et ne satisfait pas aux conditions fixées par l'article 28 de ce texte, relatif au régime des avances du Trésor.

La méconnaissance de ces dispositions conduit à mettre en échec les règles de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses publiques. elle altère aussi la signification des comptes, l'avance occulte ainsi consentie n'apparaissant pas au bilan où elle ne se traduit que par une diminution des fonds en dépôt au Trésor, sans autre incidence que la perte de la rémunération de 6,5 % qu'aurait versée ce dernier si les fonds avaient été mis à sa disposition.

(1) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1981, tableau de la page 83.

(2) A la fin de 1981, les dépôts du budget annexe des P.T.T. au Trésor (6 051,2 millions) marquaient une diminution de 2 376,3 millions :(- 28,2 %) par rapport à l'année précédente (cf. même rapport, p. 111).

QUESTION

3. — Quelles conclusions la Cour estime-t-elle devoir être tirées de ses observations répétées sur le compte spécial du Trésor « Construction de casernements » (page 100) ?

REPONSE

Créé par la loi de finances pour 1976 (article 44), le compte de commerce « Construction de casernements » a pour objet de « retracer les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les opérations de construction, de rénovation et de grosses réparations des casernements ainsi que les travaux d'infrastructure rendus nécessaires par ces opérations ».

Les recettes du compte se composent des produits des cessions et changements d'affectation d'immeubles militaires nécessaires aux forces armées, des produits d'aliénations d'immeubles sans emploi ainsi qu'éventuellement de versements provenant du ministère de la défense ou d'autres ministères. Depuis 1976, les opérations du compte ont ainsi évolué en recettes et en dépenses.

RECETTES (millions de francs)							
Nature	Exercice	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Immeubles nécessaires							
aux forces armées		16,87	21,14	24,00	23,00	28,16	14,56
Immeubles sans emploi		38,42	25,95	21,50	32,81	56,52	46,05
Subventions d'équipement		—	—	24,20	13,80	5,24	0,33
TOTAL		55,29	47,09	69,70	69,61	89,92	60,94
Déficit de l'exercice.....		—	—	—	37,43	—	9,63

DEPENSES (millions de francs)							
Nature	Exercice	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Constructions neuves		—	0,40	29,31	80,47	45,72	65,64
Rénovations et réparations		—	12,55	31,33	6,46	1,63	4,54
Travaux d'infrastructure		—	—	1,01	20,11	8,24	0,39
TOTAL		—	12,95	61,65	107,04	55,59	70,57
Excédent de l'exercice		55,29	34,14	8,05	—	34,33	—
Excédent cumulé		55,29	89,43	97,48	60,05	94,38	84,75

La Cour a été amenée à formuler à propos de ces opérations, diverses remarques qu'elle a communiquées aux ministres intéressés et mentionnées dans ses rapports au Parlement ⁽¹⁾.

Elle a d'abord relevé que les opérations du compte « Construction de casernements » ne correspondent pas à la définition des comptes de commerce figurant à l'article 26 de la loi organique ⁽²⁾, la construction ou la rénovation de casernements ne pouvant être assimilées à des opérations industrielles ou commerciales. Mais surtout, les investissements financés par l'intermédiaire du compte n'ont pas correspondu aux objectifs énoncés lors de sa création, à savoir la réalisation de programmes importants. En 1981, les charges du compte n'ont représenté que 5,2 % des crédits d'équipement consacrés à la construction de casernements au budget général ⁽³⁾ et des proportions comparables avaient pu être observées les années précédentes. A l'exception de l'année 1979, ces charges sont restées

(1) Cf. Rapports en vue du règlement des budgets de 1979 (p. 90) et 1980 (p. 94).

(2) Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat.

(3) Charges du compte : 70,57 millions ; dépenses de même nature imputées au budget général : 1 358,1 millions.

constamment inférieures au solde créditeur de l'année. Au 31 décembre 1981, les autorisations de programme disponibles (44,6 millions) étaient d'un montant très voisin de celui des engagements de l'année (44,8 millions).

La faible utilisation du compte s'explique en partie par la dualité de procédures qui résulte de la coexistence d'un compte de commerce et d'un mécanisme de rattachement au budget de la Défense ⁽¹⁾, par voie de fonds de concours, du produit des aliénations d'immeubles nécessaires aux armées, autres que de casernements ; cette coexistence a été maintenue pour une période de cinq ans à partir du 1^{er} janvier 1981 par le décret n° 80-1033 du 18 décembre 1980 ⁽²⁾.

La création du compte « Construction de casernements » n'a pas abouti au développement d'actions significatives qui auraient été permises par la mise en service de moyens nouveaux par l'intermédiaire de ce mécanisme.

L'utilisation concomitante des deux procédures du rattachement de fonds de concours et du compte de commerce ne paraît pas justifiée. Eu égard à la modestie des résultats et au facteur de complexité qu'introduit son existence, l'expérience de six années de fonctionnement du compte « Construction de casernements » devrait conduire à envisager sa suppression.

(1) En 1981, les rattachements opérés à ce titre ont atteint 140,4 millions.

(2) Auparavant, la possibilité d'user de la procédure du fonds de concours résultait de l'article 50 de la loi de finances pour 1975 qui avait lui-même prorogé jusqu'au 31 décembre 1980 les dispositions des paragraphes I et III de l'article 75 de la loi de finances pour 1965.

QUESTION

4. — La Cour peut-elle rappeler sa position relative à la distinction des procédures du transfert et de la répartition (article 7 de la loi organique) et aux transgressions du principe de la spécialité budgétaire que peut permettre l'emploi de l'une ou l'autre de ces procédures ?

REPONSE

Le principe de la spécialité budgétaire est posé par l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances qui dispose que les crédits... « sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination ». Le même article prévoit la possibilité d'ouvrir des crédits globaux, destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou accidentelles ou à des « dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du ministre des Finances ».

Ce texte implique que l'ouverture de crédits globaux doit rester l'exception, la règle étant que dans le budget voté, l'affectation des crédits par chapitre corresponde à une spécialisation suivant la nature des dépenses.

Une autre conséquence du principe de la spécialité est traduite dans les procédures qui régissent les changements d'affectation de crédits pouvant être réalisés par la voie réglementaire : les virements, qui autorisent un changement de la nature de la dépense ne peuvent intervenir que par décret dans des limites strictement définies, tandis que les transferts, qui doivent simplement changer le service responsable de l'exécution de la dépense, sont prononcés par simple arrêté du ministre des Finances ; il en va de même des répartitions de crédits globaux dont l'affectation ne peut être déterminée au moment du vote des lois de finances.

Le respect du principe de la spécialité budgétaire nécessite donc que la règle applicable aux transferts (article 14 de la loi organique) soit bien observée et qu'un usage excessif de la procédure de répartition (article 7) n'aboutisse pas à le priver d'une part de sa portée.

1. — Dans chacun de ses rapports en vue du règlement du budget, la Cour est amenée à relever des exemples d'arrêtés de transfert ayant modifié la nature de la dépense. Cependant, la transgression du principe de la spécialité revêt une évidence et une gravité variable suivant le degré de précision de la nomenclature budgétaire : flagrant lorsque l'intitulé des chapitres en cause définit clairement la nature des dépenses (ce qui est généralement le cas pour les chapitres de dépenses de personnel ou de fonctionnement), le non-respect de l'article 14 de la loi organique correspond plutôt à une interprétation par trop extensive de ce texte lorsque la destination des crédits résulte d'une formulation plus floue : il en va fréquemment ainsi des chapitres de subventions ou d'études ⁽¹⁾.

Si les cas de violation manifeste de l'article 14 de la loi organique sont peu nombreux, les exemples de transferts discutables sont relativement fréquents. La portée réelle du principe de la spécialité des crédits dépend donc surtout des décisions prises en matière de structure du budget et de rédaction de la nomenclature.

2. — La procédure de la répartition (article 7 de la loi organique) est applicable pour les translations de crédits à réaliser à partir de dotations globales. Dans le passé, la pratique suivie dénotait une certaine confusion des champs d'application respectifs du transfert et de la répartition, une proportion importante des ventilations de crédits globaux étant réalisée par transfert.

(1) Cf. notamment à ce propos le rapport en vue du règlement du budget de 1981, pp. 146 à 148.

Depuis 1978, conformément aux souhaits de la Cour, ces ventilations sont, en règle générale, opérées par répartition. Le domaine de cette procédure est donc maintenant mieux défini. Elle s'applique essentiellement :

— aux chapitres « réservoirs » dont les dotations sont destinées à compléter les crédits de rémunérations et de pensions (11,28 milliards ont été répartis à ce titre en 1981).

— aux crédits de la formation professionnelle (chapitres 43-03 et 43-04 du budget des Services généraux du Premier ministre : 5,06 milliards en 1981);

— au fonds d'action rurale (chapitres ouverts au budget de l'Agriculture : 769,4 millions en 1981),

— au fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (chapitre 65-01 du budget des Services généraux du Premier ministre 304 millions en 1981),

— aux crédits d'aménagement touristique (chapitres du budget des Services généraux du Premier ministre : 159,3 millions en 1981) et de protection de la nature et de l'environnement (budget de l'Environnement : 142,6 millions en 1981) ⁽¹⁾.

Une extension du champ d'application de la procédure de répartition, résultant d'un nombre accru de dotations globales dans les lois de finances, atténuerait la portée du principe de la spécialité des crédits. Indépendamment d'une telle orientation, l'inscription au budget de nouveaux chapitres de crédits destinés à être répartis peut révéler une difficulté à évaluer les besoins exacts des services au moment de la présentation des lois de finances : peuvent être citées en ce sens, l'ouverture, depuis 1980, au budget de l'Éducation d'une réserve de crédits d'équipement pour les établissements du second degré ⁽²⁾, ainsi que la création, par la loi de finances rectificative du 3 août 1981, au budget des **Charges communes** du chapitre 37-92 « Emplois liés aux missions nouvelles de l'administration », la très faible utilisation, en 1981, de cette dernière dotation ⁽³⁾, révélant que la destination de cette nouvelle réserve n'avait pas été précisément étudiée.

Du point de vue de l'affectation finale des crédits globaux, et en raison de leur nature même, la procédure de la répartition assure à l'administration une plus grande souplesse que celle du transfert. Cependant, les répartitions ne doivent pas aboutir à dénaturer la destination des dotations globales, cette destination pouvant être appréciée à partir de l'intitulé du chapitre en cause et de son ouverture à un titre déterminé du budget. C'est ainsi que l'inscription des crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire au titre VI du budget ou de ceux des missions interministérielles d'aménagement touristique au titre V implique que ces crédits sont destinés au financement d'opérations d'équipement. Néanmoins, les actions d'aménagement du territoire ou d'aménagement touristique, souvent complexes, peuvent nécessiter des subventions ou des dépenses directes de fonctionnement, qu'il paraît admissible de financer à partir des mêmes crédits que les équipements proprement dits, à condition qu'il s'agisse bien de charges directement liées à la réalisation de ces équipements. C'est pourquoi, la répartition de crédits globaux ouverts aux titres V ou VI du budget au profit de chapitres du titre III ou du titre IV ne peut être exclue a priori mais ne saurait être systématique et doit rester limitée. Particulièrement critiquable à cet égard est la pratique, fréquemment relevée par la Cour, consistant à faire face aux besoins de fonctionnement courant de certains services grâce à la répartition d'une fraction non négligeable de dotations globales ouvertes à d'autres fins ⁽⁴⁾.

(1) Cf. les analyses présentées dans les rapports de la Cour en vue du règlement des budgets successifs et, en dernier lieu, le rapport en vue du règlement du budget de 1981, pp. 154 et 155.

(2) Chapitre 66-93, doté de 100 millions.

(3) Sur un crédit de 9,5 millions, 326 889 F ont été répartis — Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1981, p. 157.

(4) Cf. les rapports en vue du règlement des budgets de 1979 (pp. 139 et 140), de 1980 (p. 147), de 1981 (pp. 156 et 157).

QUESTION

5. — La Cour peut-elle préciser les raisons de l'important accroissement des versements de dividendes à l'Etat par la Banque de France en 1981 (pages 45 et 283 du rapport) ?

REPONSE

Déduction faite de l'impôt sur les sociétés (3 269,3 millions en 1980 ; 6 615,7 en 1981), le bénéfice net réalisé par la Banque de France est passé, d'une année à l'autre, de 3 051,3 à 6 452 millions, permettant ainsi à l'établissement de verser à l'Etat un dividende de 5 609 millions, au lieu de 2 384 en 1980 ⁽¹⁾.

Le bénéfice d'exploitation, dont l'accroissement est à l'origine de cette progression, a atteint, quant à lui, 13 067 millions en 1981, contre 6 308 l'année précédente (+ 6 769 millions).

L'augmentation a porté, pour près des six dixièmes, sur le produit des « intérêts sur fonds à l'étranger », dont le montant s'est accru de plus de quatre milliards (10 091,7 millions, au lieu de 6 083,7), essentiellement sous l'effet de la montée des cours du dollar et de la forte hausse des taux d'intérêt internationaux.

Elle provient également, pour près de 2 milliards, de la progression du produit des « interventions sur le marché monétaire » : celui-ci est passé de 2 286, 2 millions en 1980 à 4 257,6 millions (après déduction des frais d'intervention) sous l'influence à la fois, de la forte hausse des taux d'intérêt à court terme sur ce marché ⁽²⁾ et de l'accroissement du volume des interventions ⁽³⁾.

L'augmentation du produit de l'« escompte » ⁽⁴⁾ (3 020,4 millions contre 2 532 — soit + 488,4 millions) et la diminution du montant des intérêts sur dépôts temporaires du Trésor public ⁽⁵⁾ (489,5 millions, au lieu de 1 081 — soit un allègement de charges de 591,5 millions pour l'établissement) ont, elles aussi, contribué, mais dans une moindre mesure, à la progression du bénéfice d'exploitation, que l'évolution d'autres éléments, essentiellement des dépenses d'administration, n'a que légèrement modérée.

(1) Après dotations du Fonds de réserve (334,3 millions en 1981 contre 162,5 en 1980), de la Caisse de retraites (180 millions, contre 160) et alimentation de divers comptes de réserves et de provisions.

(2) Le taux annuel moyen d'intérêt pour les interventions au jour le jour de la Banque de France sur le marché monétaire a atteint 15,32 % en 1981, contre 11,84 % en 1980.

(3) Le volume moyen annuel des interventions de la Banque de France sur le marché monétaire est passé de 19,4 milliards en 1980 à 27,2 milliards en 1981.

(4) Augmentation due à la progression du volume des opérations de l'espèce qui portent exclusivement sur des crédits à moyen terme à l'exportation : 65,7 milliards de moyenne annuelle en 1981, contre 54,3 en 1980. Les taux d'escompte sont restés inchangés.

(5) Diminution consécutive à la plus forte baisse du solde créditeur moyen du compte courant du Trésor public (cf. Rapports en vue du règlement des budgets de 1980 — p. 107 — et de 1981 — p. 114), dont la hausse des taux d'intérêt a seulement atténué les effets.

QUESTION

6. — La Cour relève (page 53 du rapport) qu'en 1981 les versements à la Coface pour la garantie du risque économique ont augmenté de 64,6 %, alors qu'ils avaient fortement baissé en 1980. Peut-elle indiquer l'origine de ces fluctuations ?

REPONSE

La garantie du risque économique a pour objet de couvrir les exportateurs français de biens d'équipement contre les hausses des prix intérieurs pouvant survenir pendant l'exécution des marchés d'exportation. Instituée en 1960, elle faisait suite à un mécanisme de garantie de prix existant depuis 1948.

Sa gestion est assurée par la Compagnie française d'assurance pour le Commerce extérieur (Coface) pour le compte de l'Etat. Celui-ci prend en charge, au titre de la garantie donnée à la Coface pour ces opérations, le déficit net du régime et bénéficie, le cas échéant, de ses excédents.

Le bénéfice de la garantie du risque économique est accordé par le directeur des relations économiques extérieures, sur avis de la Commission des garanties et du crédit au Commerce extérieur. Les conditions de mesure des hausses de prix prises en compte pour l'indemnisation des exportateurs font l'objet d'un contrôle et, en fait, dans la plupart des cas, d'une détermination directe, par une mission de contrôle économique et financier créée en 1957 et placée sous l'autorité d'un contrôleur d'Etat.

La garantie est accordée sous la forme d'une assurance contractée auprès de la Coface. Une prime, dont le montant est actuellement de 1,15 % du montant garanti, est à la charge de l'exportateur. Celui-ci, après complète exécution du contrat, est indemnisé de l'augmentation de son coût de production effectif par rapport au coût initial, déduction faite d'une franchise destinée à limiter l'indemnisation à la partie imprévisible de la hausse des prix (1).

Les crédits nécessaires à la couverture par l'Etat du déficit net du régime de garantie du risque économique sont ouverts au chapitre 14-01, article 60 « Garanties afférentes au Commerce extérieur — risque économique » du budget des Charges communes. En raison de certains décalages entre les opérations de la Coface et les ordonnancements effectués à son profit, les variations des dépenses budgétaires peuvent ne pas être significatives de l'évolution des encaissements enregistrés par l'établissement au titre de sa gestion de la garantie. Il convient donc, pour apprécier le coût réel du système par année, de considérer non pas seulement les dépenses imputées au budget des Charges communes, mais surtout les opérations de la Coface. Le tableau ci-après décrit, pour la période 1974-1982, l'évolution des crédits ouverts par les lois de finances au chapitre 14-01, article 60 ainsi que celle des ordonnancements ; il met en regard de ces données budgétaires le résultat comptable net de la Coface au titre de la garantie du risque économique.

(1) Appréciée par différence avec les objectifs retenus par le Gouvernement.

(En millions de francs)

	Crédits ouverts (1)	Ordonnane- ments	Encaissements Coface (2)	Résultats nets Coface (3)
1974	645	648	713	645,3
1975	907	1 155	1 110	1 142,4
1976	1 407	2 100	2 070	2 009,9
1977	2 730	1 685	1 785	1 678,5
1978	2 750	1 035	935	1 060
1979	2 000	1 660	1 175	1 241,3
1980	2 000	650	1 235	1 136
1981	2 000	1 070	970 ⁽⁴⁾	973 ⁽⁴⁾
1982	1 275	520	620 ⁽⁴⁾	646 ⁽⁴⁾

(1) Crédits évaluatifs : les ordonnancements peuvent être effectués en excédent des crédits ouverts.

(2) Différence versée par l'Etat entre les indemnités payées par la COFACE et les primes encaissées par cet organisme.

(3) Montant des encaissements venant de l'Etat (colonne précédente) majorés des frais de gestion, mais déduction faite des restitutions d'éventuels trop perçus par les exportateurs.

(4) Indications non définitives, transmises par le ministère de l'Economie et des Finances.

Il apparaît que, par suite de différences sensibles, en 1979, entre le montant des ordonnancements effectués sur le budget général et celui des encaissements par la Coface ⁽¹⁾, les charges budgétaires de 1980 se sont trouvées minorées, l'augmentation de ces charges de 1980 à 1981 (+ 64,6 %) s'accompagnant d'une diminution des résultats nets enregistrés par la Coface (— 14,3 %).

Il apparaît surtout, qu'après une très rapide croissance de 1974 à 1976, le coût de la garantie du risque économique a connu une décélération jusqu'en 1978, pour se stabiliser en 1979 et 1980 à environ 1,2 milliard, puis se situer à un niveau inférieur à 1 milliard en 1981 et 1982.

L'évolution récente doit être interprétée avec prudence, car les résultats comptables dépendent du déroulement des procédures évoquées ci-dessus et ne rendent pas compte de la très rapide croissance des engagements pris par l'Etat. En effet, si le montant des liquidations a diminué (de 1 409 millions en 1979 à 1 136 millions en 1981), le volume des affaires prises en garantie n'a cessé de croître, passant de 31 milliards en 1979 à 52,9 milliards en 1981 ⁽²⁾. Cette divergence provient du retard pris depuis 1975 dans la liquidation des dossiers et qui, au lieu d'être rattrapé, tend au contraire à s'accroître. Les méthodes d'évaluation des dommages semblent être la principale origine de ces retards ⁽³⁾. Peuvent notamment être cités :

— la faible extension de l'application de formules de révision forfaitaire des prix de revient ;

— l'augmentation du nombre des marchés donnant lieu à liquidation provisoire, entraînant un accroissement du nombre des polices en cours et des décomptes provisoires et obligeant à traiter des dossiers à deux reprises ;

— le nombre accru de contrats atteignant des montants élevés, dont l'expertise est généralement délicate.

En 1982, la Cour a appelé l'attention des ministres intéressés sur les conséquences dommageables d'une situation qui compromet l'efficacité de la procédure.

(1) Ces discordances s'expliquent par le décalage pouvant exister, en fin d'année entre la date de prise en compte des ordonnancements par l'Agence comptable centrale du Trésor et celle à laquelle est crédité le compte de la Coface à la Paierie générale du Trésor. A la fin de 1979, ce décalage a porté sur 585 millions.

(2) Le « stock » des affaires admises au bénéfice de la garantie et non encore liquidées a crû de 92 milliards au 1^{er} janvier 1979 à 140 milliards au 1^{er} janvier 1982.

(3) Dans 80 % des cas, les comptes ne sont soldés que cinq ans et demi en moyenne après la date d'entrée en vigueur des contrats, 85 % environ du montant des indemnités étant toutefois versés dans de meilleurs délais.

QUESTION

7. — En décembre 1981, l'Unedic a reçu une avance de 4 050 millions pour faire face à des besoins de trésorerie. Sur quelles bases législatives une telle avance a-t-elle pu être consentie ? Quel a été le régime fixé pour cette avance ?

REPONSE

1. — Le régime d'indemnisation du chômage des salariés de l'industrie et du commerce (Unedic) a connu, particulièrement à compter de 1981, une détérioration rapide et profonde de sa situation financière. Alors que les dépenses d'indemnisation s'accroissaient très rapidement ⁽¹⁾, les recettes se trouvaient freinées par la stagnation du nombre des emplois salariés. De surcroît, d'éventuelles augmentations des taux de cotisation sont apparues plus difficiles à mettre en œuvre en raison des réactions négatives des entreprises à toute augmentation de leurs charges.

2. — Le nouveau système d'indemnisation du chômage défini par la loi du 16 janvier 1979 devait conduire l'Etat à assumer progressivement près du tiers du coût total de l'indemnisation du chômage ⁽²⁾. Au-delà de cette obligation légale, le Parlement a été amené à voter à la fin de 1981 des aides exceptionnelles ⁽³⁾ :

- La loi de finances pour 1982 a créé au budget du Travail un chapitre 46-73 « Contribution exceptionnelle de l'Etat au financement de l'Unedic », doté de 6 000 millions.

- Au surplus, l'article 20 de la loi de finances rectificative du 31 décembre 1981 a autorisé le ministre de l'Economie et des Finances « à donner la garantie de l'Etat dans la limite d'un montant de 6 milliards à l'emprunt contracté par l'Unedic en vue de compléter le financement de sa gestion 1981 ».

3. — Compte tenu de la situation de trésorerie de l'Unedic à la veille de l'échéance de versement des prestations du début du mois de janvier 1982 ⁽⁴⁾ et en attendant la mise en œuvre de ces mesures exceptionnelles, dont notamment la réalisation de l'emprunt, des concours ont par ailleurs été consentis à cet organisme, sans que les crédits correspondants aient été préalablement ouverts par le Parlement, selon deux modalités différentes :

- L'un d'entre eux a pris la forme d'un versement anticipé de 400 millions imputé au titre de la gestion 1981 sur le chapitre 46-71 « Fonds national du chômage » du budget du Travail ; il devait être déduit des sommes dues par l'Etat au titre de la gestion 1982 en application de la loi du 16 janvier 1979 ⁽⁵⁾ ;

(1) Le nombre des demandes d'emploi non satisfaites en fin de mois est passé en moyenne annuelle d'environ 500 000 en 1974 à 2 000 000 en 1982 ; la progression, très sensible tout au long de la période, a été particulièrement forte en 1981. Le pourcentage des demandeurs d'emploi indemnisés est resté assez stable (entre 50 et 60 %) : s'y ajoutent cependant les pré-retraités bénéficiant de la garantie de ressources, particulièrement onéreuse, qui ont plus que doublé entre 1980 et 1982.

(2) Les charges apparaissent au chapitre 46-71 (Fonds national du chômage) du budget du Travail, dont les dotations initiales sont passées de 2 188,5 millions en 1977 à 30 183,3 millions en 1983 (× 13,8 en six ans) ; les dépenses nettes ont été multipliées par 4,8 entre 1977 (3 756,6 millions) et 1981 (18 157,9 millions).

(3) Avant que ne soient remis en cause à la fin de 1982 certains aspects du régime d'indemnisation, en vue de contenir la progression des dépenses ; faute d'accord des partenaires sociaux, l'Etat est en effet intervenu à titre exceptionnel et provisoire, par décret pris le 24 novembre 1982 en application de l'article L 351-18 du Code du travail. Préalablement, le décret du 4 novembre 1982, pris en vertu du même texte, avait porté à 4,8 % le taux de la contribution globale des employeurs et des salariés au régime Unedic.

(4) L'Unedic avait reçu, dès la fin du mois d'octobre, la dernière mensualité de la subvention globale et forfaitaire de l'Etat au titre de 1981.

(5) Cette répartition différente des charges entre les exercices 1981 et 1982 a ainsi porté sur un faible montant, par comparaison avec les besoins de l'Unedic et les aides exceptionnelles accordées par ailleurs par l'Etat ; elle n'en a pas moins porté atteinte à la clarté budgétaire, et a conduit à un dépassement de crédits dont l'approbation par le Parlement n'est demandée que dans la loi de règlement, soit plus d'un an après les faits.

• Par ailleurs, une avance de 4 050 millions a été ordonnancée au profit de l'Unedic le 23 décembre 1981 sur le compte 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », et versée le 4 janvier 1982 au titre de la gestion 1981.

Ce compte a été ouvert par l'article 52-I de la loi de finances pour 1980 afin d'y retracer l'ensemble des opérations décrites jusqu'alors dans quatre comptes préexistants — dont celui d' « avances à divers organismes de caractère social » — clos à la date du 31 décembre 1979.

Aucune des lois de finances pour 1981 n'avait ouvert de crédit au chapitre 4 « Avances à divers organismes de caractère social » du compte spécial précité. Ce chapitre figure, de même que l'ensemble du compte 903-58, au tableau des dépenses auxquelles s'appliquent des crédits évaluatifs.

Les conditions de l'avance avaient été définies dans un échange de lettres entre l'Etat et l'Unedic ; celui-ci fixait un taux d'intérêt de 10 % et l'échéance de remboursement avant la fin du mois de février 1982. Ces conditions ont été respectées, le remboursement étant intervenu le 25 février 1982, majoré de 56,5 millions d'intérêts.