

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mai 1985.

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 1983.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vâllin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2562, 2639 et in-8° 786.

Sénat : 300 (1984-1985).

Lois de règlement.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE	5
Chapitre premier. — La conjoncture économique en 1983	5
I. — Dans un contexte international de reprise	5
II. — La France à la recherche du nécessaire rééquilibrage extérieur	6
Chapitre II. — Les opérations budgétaires	9
I. — Les opérations à caractère définitif	10
A. — Le budget général	10
B. — Les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes	19
II. — Les opérations à caractère temporaire	22
A. — Les comptes d'avances et de prêts	22
B. — Les autres comptes spéciaux	23
Chapitre III. — Du déficit budgétaire au découvert de trésorerie	24
I. — L'aggravation du déficit	24
II. — Les opérations de trésorerie	25
A. — Les emprunts	27
B. — Les financements de nature monétaire	28
DEUXIEME PARTIE	31
Chapitre premier. — La gestion des crédits budgétaires en 1983	31
I. — Les modifications apportées au montant des crédits	32
A. — Les annulations de crédits	32
B. — Les fonds de concours	34
C. — Les rétablissements de crédits	36
II. — Les mesures affectant la répartition et l'utilisation des crédits	36
A. — Les virements de crédits	36

	Pages
B. — Les transferts de crédits	37
C. — Les répartitions de crédits	37
III. — Les reports de crédits	38
Chapitre II. — Les principales observations de la Cour des comptes	40
I. — Les dépassements de crédits	40
A. — Les dépassements de crédits évaluatifs	41
B. — Les dépassements non apparents en fin de gestion	42
II. — Les écritures de fin de gestion	43
Chapitre III. — L'analyse du projet de loi	45
I. — Modifications de crédits proposées	45
II. — Commentaires des articles	47
EXAMEN EN COMMISSION	67
I. — Audition du Premier président de la Cour des comptes	67
II. — Observations de la Commission	69
ANNEXE. — Questionnaire à la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement 1983	71

MESDAMES, MESSIEURS,

La discussion du projet de loi de règlement est un acte fondamental de la vie parlementaire. Il s'agit, en effet, de constater les résultats à la fin de chaque année budgétaire et d'approuver la différence éventuelle entre ces résultats et les autorisations de la loi de finances complétée, le cas échéant, par une ou plusieurs lois de finances rectificatives.

Le projet de loi de règlement soumis à votre examen est sans doute le dernier de cette législature puisque le prochain ne viendra normalement en discussion qu'au début de la session de printemps 1986. Il revêt, de ce fait, une importance particulière.

Par ailleurs, l'année 1983, celle de la troisième dévaluation du franc depuis 1981, est une année charnière qui reflète le changement de cap de la politique économique.

Enfin, un certain nombre d'irrégularités a marqué la gestion des crédits, à un degré qui n'avait pas été observé jusque-là.

La conjoncture économique sera donc brièvement examinée dans une première partie. Puis il sera procédé à l'étude des grandes masses budgétaires et des conditions dans lesquelles les crédits ouverts par la loi de finances initiale ont été gérés et modifiés. Il sera fait état ensuite des observations formulées par la Cour des comptes (qui font l'objet également d'une annexe où sont reproduites les réponses à un questionnaire spécial adressé par le Président de la commission des Finances au Président de la Haute Juridiction), et enfin, de la décision de votre Commission.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE EN 1983

Alors que l'année 1982 avait été marquée par une forte croissance de l'économie française (+ 2,1 %) comparée à celle des autres pays de l'O.C.D.E. (— 0,4 %) en 1983 une inflexion s'amorce : reprise chez nos partenaires (+ 2,4 %), ralentissement de la croissance en France (+ 0,9 %) du fait d'une politique économique restrictive visant à freiner la demande intérieure.

I. — DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL DE REPRISE

L'année 1983 est essentiellement caractérisée par la fin de la récession de l'économie mondiale : en effet, l'activité reprend sensiblement en Amérique du Nord et au Japon, de manière moins nette au Royaume-Uni et en R.F.A. : c'est ainsi que la progression du P.N.B. aux Etats-Unis est de 6 %, et que le taux de chômage passe de 10,7 % de la population active à la fin de 1982 à 8,2 % à la fin de 1983.

Cependant, l'effet d'entraînement sur l'économie de l'Europe reste limité ; deux groupes de pays diffèrent :

— celui où la consommation reprend et qui comprend la R.F.A. et le Royaume-Uni : la croissance s'y établit en glissement respectivement à 3 % et 3,5 % ;

— celui où la demande intérieure baisse à la suite de politiques d'ajustement et qui rassemble l'Italie (— 1,4 %) et la France (— 0,5 %).

Au demeurant, les Etats-Unis ont choisi une politique expansionniste par réduction de la pression fiscale (diminution de 3 % des recettes et modification du régime de l'amortissement qui fait baisser

de 25 % le produit de l'impôt sur les sociétés) alors que l'Europe a donné à sa politique économique une orientation restrictive notamment par un effort de compression des dépenses publiques, obérées par la charge croissante des intérêts de la dette et par la modération des rémunérations salariales.

Cette situation contrastée se reflète dans l'évolution comparée des taux de change : le dollar, durant l'année 1983, s'apprécie de 26 % vis-à-vis du deutsche mark et de 13 % vis-à-vis de la livre sterling.

II. — LA FRANCE A LA RECHERCHE DU NÉCESSAIRE RÉÉQUILIBRAGE EXTÉRIEUR

La situation de l'économie française était, à la fin de 1982, marquée par des déséquilibres internes et externes : le déficit de la balance des paiements représentait 2,5 % du P.I.B. à la fin du deuxième semestre et l'endettement extérieur s'accroissait rapidement. Parallèlement, les déficits du budget et des comptes sociaux devenaient préoccupants alors que le différentiel d'inflation avec nos partenaires étrangers s'aggravait.

a) *Le déficit des comptes extérieurs.*

Le déficit du commerce extérieur a pratiquement doublé en 1982 passant de 49,6 milliards de francs à 93,3 milliards de francs dans le même temps où l'Allemagne accumulait les excédents (150 milliards de francs).

Le déficit de la balance des paiements représente en 1982 2,5 % du P.I.B., soit un triplement par rapport à 1981 (0,8 % du P.I.B.).

b) *Les déficits internes.*

Le déficit prévisionnel du budget de 1983 s'élevait à 117,8 milliards de francs et le déficit cumulé de la Sécurité sociale des années antérieures était estimé à 17 milliards de francs dont 5,16 pour 1982, cependant que la situation comptable déficitaire de l'U.N.E.D.I.C. était de 6 milliards de francs.

c) *Le différentiel d'inflation.*

L'écart de rythme annuel de prix avec nos partenaires était de 5,3 points en janvier 1983.

C'est dans ces conditions qu'un accord monétaire européen est intervenu le 21 mars 1983 ; il s'est traduit par des ajustements de sens opposé, à savoir :

— la réévaluation du mark (5,5 %), du florin (3,5 %), de la couronne danoise (2,5 %) et du franc belge (1,5 %),

— la dévaluation du franc français et de la livre (2,5 %) et de la livre islandaise (3,5 %).

Il s'est accompagné d'un dispositif arrêté le 25 mars 1983 tendant à organiser des prélèvements nouveaux, à réduire les dépenses des secteurs administratif et public et à rééquilibrer le commerce extérieur.

Une étude réalisée d'après le modèle METRIC conduit à apprécier ainsi l'impact des mesures du plan de mars 1983 :

— baisse du P.I.B. de 0,7 % en moyenne annuelle de 1983,

— augmentation du nombre des demandeurs d'emploi de 30.000,

— baisse de la consommation des ménages de 1 %,

— baisse de l'investissement de 2,5 %,

— réduction du déficit de la balance commerciale de 9 milliards de francs en 1983.

Ainsi, à la suite d'une troisième dévaluation du franc en mars 1983, après vingt mois de gestion, le Gouvernement a dû décider un net freinage de l'activité au moment où se renforçait le mouvement de reprise dans la plupart des grands pays de la zone O.C.D.E.

C'est ainsi que la demande intérieure totale se contracte en 1983 (— 0,5 %) : la croissance de la consommation est la plus faible observée depuis 1959 (+ 0,9 %) et l'investissement en logements des ménages continue de régresser (— 44 %).

Le pouvoir d'achat du revenu disponible qui avait progressé de 3 % par an en 1981 et en 1982, régresse en 1983 de 0,4 %.

Deux résultats positifs sont à souligner : le ralentissement de l'inflation et le redressement du commerce extérieur :

— au cours de l'année 1983, la hausse des prix de détail (indice des prix des 295 postes) a été en glissement de 9,3 % contre 9,7 % en 1982 et 14 % en 1981. La décélération est apparemment peu marquée mais il faut rappeler qu'en 1982 les prix avaient été bloqués pendant une grande partie de l'année ;

— après les résultats du commerce extérieur particulièrement mauvais de 1982 (déficit de 93 milliards de francs), l'année 1983 voit un net redressement s'opérer : légère diminution des importations (— 0,5 %) en moyenne, progression des exportations (+ 3,8 %), gains sur les termes de l'échange. Le déficit commercial concentré pour l'essentiel sur le premier semestre se réduit à 43,5 milliards de francs.

L'explication réside à la fois dans le décalage conjoncturel et dans les gains de parts de marché. La reprise mondiale a contribué, à parts de marché inchangés, à la croissance des exportations tandis que la stagnation de la demande intérieure a freiné les importations.

CHAPITRE II

LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES

Le montant effectif des *dépenses à caractère définitif* (budget général, budgets annexes, comptes d'affectation spéciale) a été en 1983 de 1.202,32 milliards de francs, en progression de 11,25 % par rapport à 1982 (1.080,75 milliards de francs).

Compte tenu des *opérations à caractère temporaire* (195,36 milliards de francs) le montant de l'ensemble des dépenses budgétaires s'élève à 1.397,68 milliards de francs : la progression par rapport à 1982 est de + 10,7 %, légèrement inférieure à celle du P.I.B. en valeur (+ 10,9 %).

Parallèlement, l'ensemble des recettes définitives et temporaires est de 1.259,83 milliards de francs en augmentation de 7,6 % par rapport à 1982. D'où un solde d'exécution négatif de 137,85 milliards de francs au lieu de 91,83 milliards de francs en 1982 (+ 50 %).

Hors opérations du F.M.I. et du Fonds de stabilisation des changes, ce déficit est ramené à 129,614 milliards de francs, soit une aggravation de 31 % par rapport à l'année précédente (98,954 milliards de francs), particulièrement inquiétante si on considère l'évolution sur cinq années :

	1979	1980	1981	1982	1983
Montant (en millions de francs)	— 37.572	— 30.302	— 80.885	— 98.954	— 129.614
Pourcentage du P.I.B.	1,54	1,10	2,61	2,77	3,28

Rappelons que la loi de finances initiale pour 1983 comportait un ensemble de charges atteignant 1.105 milliards de francs. Les recettes à caractère définitif nettes des prélèvements étaient évaluées à 984,5 milliards de francs en augmentation de 11,7 % par rapport à 1982. Ainsi, le déficit prévisionnel était de 117,75 milliards de francs dont 115,35 au titre du budget général.

Les mesures arrêtées au printemps 1983 dans le cadre du dispositif d'accompagnement du réajustement monétaire du 21 mars ont

été mises en œuvre par la voie réglementaire sauf en ce qui concerne les prélèvements obligatoires pour lesquels la loi du 22 avril 1983 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières.

De ce fait, la loi de finances rectificative a pris en compte la compression des charges prévues par le plan de redressement visant à réduire la demande intérieure de 65 milliards de francs ainsi que la révision des hypothèses économiques : le déficit prévisionnel du budget général était porté à 125,9 milliards de francs.

I. — LES OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF

Les opérations à caractère définitif des lois de finances sont retracées dans le budget général, les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes.

A. — Le budget général.

I. LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Les dépenses effectives en 1983 se sont élevées à 991,15 milliards de francs et ont progressé par rapport à l'année précédente de 11,4 %. Bien qu'elle se soit ralentie, l'augmentation ainsi constatée a dépassé, une nouvelle fois, celle du produit intérieur brut en valeur ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

	Charges de l'Etat	P.I.B. en valeur
1981	+ 20,1	+ 12,4
1982	+ 19,7	+ 14,7
1983	+ 11,4	+ 10,9

a) *Les dépenses ordinaires des services civils.*

La prédominance des dépenses civiles qui comprennent la charge de la dette publique, les dépenses de fonctionnement et les interventions publiques s'est légèrement accentuée (86.4 % au lieu de 86.1 % en 1982) : d'un montant de 786.49 milliards de francs, elles ont progressé de 13,9 % et sont supérieures de 9,3 % aux prévisions initiales.

a) 1. Une forte progression de la dette publique et des dépenses en atténuation de recettes (titre I).

La progression de ces dépenses afférentes au titre I (+ 25,9 %) a été sensiblement plus forte qu'en 1982 (+ 14 %).

a) 1.1. La dette publique.

La charge de la dette, qui s'élève de 68.52 milliards de francs, augmente de 42.2 % par rapport à 1982 (48,19 milliards de francs) : elle résulte de l'aggravation du coût :

— de la dette à long terme (+ 45.2 %) en raison essentiellement du montant des emprunts émis en 1982 (40 milliards de francs) et de l'accroissement du montant des intérêts de l'emprunt 7 % 1973,

— de la dette flottante (+ 32,1 %) par suite des intérêts des bons du Trésor (+ 44,9 %),

— de la dette extérieure du fait des emprunts contractés à l'étranger par l'Etat à l'automne 1982 et au printemps 1983.

a) 1.2. Les dépenses entraînées par la mise en jeu de la garantie de l'Etat.

Elles ont atteint 5.104,4 millions de francs en augmentation de 15,9 % en raison des versements à la C.O.F.A.C.E. et des garanties diverses (dépenses de stabilisation des charges d'emprunts en devises contractés par divers établissements de crédit à statut légal).

a) 1.3. Les dépenses en atténuation de recettes (73 milliards de francs) ont progressé de 14,4 %.

Essentiellement constituées par des dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées et par des remboursements sur produits indirects, elles ont augmenté de 14,3 % du fait de la progression des restitutions de crédits de T.V.A. non imputables (+ 21 %).

a) 2. Une progression relativement modérée des dépenses de fonctionnement (titres II et III).

Le total des crédits disponibles au titre des dépenses de fonctionnement s'élève à 327.79 milliards de francs, soit 10 % de plus qu'en 1982.

— Les *charges de personnels* (248.03 milliards de francs) comprennent :

— les rémunérations : 154.67 milliards de francs (+ 11,4 %).

— les pensions de retraites : 54,15 milliards de francs (+ 20,2 %).

— les charges sociales : 39,21 milliards de francs (+ 3,2 %).

— Les *dépenses de matériel et de fonctionnement* (15.097.1 millions de francs) ont augmenté de 9 % (contre 24,3 % en 1982), les travaux d'entretien (2.204.1 millions de francs) de 7,2 % (contre 22,7 % l'année précédente). Les subventions de fonctionnement versées aux établissements publics ainsi qu'à divers organismes (25.868 millions de francs) sont en progression de 9,2 %.

a) 3. L'accroissement des dépenses d'intervention publique (titre IV).

Leur part est passée dans l'ensemble des dépenses civiles, à 36,9 % (contre 36,5 % en 1982 et 34,5 % en 1981) pour un montant de 325,28 milliards de francs en croissance de 12,2 % par rapport à l'année précédente.

a) 3.1. *Les interventions politiques et administratives* (11 milliards de francs) s'imputent, pour l'essentiel, sur les budgets de l'Intérieur et de la Coopération ; il faut noter à cet égard qu'un prélèvement sur recettes au titre de la D.G.F. s'est substitué aux dépenses sur chapitre budgétaire du ministère de l'Éducation nationale s'agissant de la contribution de l'État à la charge du logement des instituteurs (647,5 millions de francs).

a) 3.2. Les *charges de l'action internationale* ont régressé de 12,3 % à cause de la baisse des crédits de la coopération avec l'Algérie, du fait de la prise en charge par Gaz de France du surcoût du prix du gaz algérien.

a) 3.3. Les *dépenses d'action éducative et culturelle* sont, pour les deux tiers d'entre elles inscrites au budget de l'Éducation nationale : elles progressent de 18,8 %.

a) 3.4. *L'action économique* comprend les encouragements et interventions en forte croissance et les subventions pratiquement en stagnation allouées aux entreprises d'intérêt national.

• *Les encouragements et interventions (+ 20,6 %).*

Les évolutions les plus significatives concernent :

— le budget des Charges communes où les dépenses ont augmenté de 26,4 %, du fait du coût des mesures destinées à favoriser l'emploi, des primes à la construction, de l'application des lois de nationalisation et des bonifications d'emprunts à caractère économique,

— le budget du Travail et de l'Emploi où les aides au reclassement des travailleurs handicapés continuent à s'accroître à un rythme soutenu.

• *les subventions aux entreprises d'intérêt national* ont progressé de 2,5 % (contre 18,5 % en 1982) pour un montant de 20,13 milliards de francs, par suite notamment :

— de la possibilité offerte aux houillères de bénéficier de ressources extrabudgétaires, ce qui a permis de limiter la hausse des dotations à 7,5 % (au lieu de 48,6 % l'année précédente),

— du changement de statut de la S.N.C.F. et du nouveau cahier des charges modifiant les relations de la société nationale avec l'Etat qui se sont accompagnés d'une moindre progression de subvention (+ 2,7 % contre 9,2 % en 1982 et 20,6 % en 1981).

a) 3.5. *Les dépenses d'action sociale*, qui comprennent les charges d'assistance et de solidarité et celles de prévoyance, se sont élevées à environ 171 milliards de francs (soit + 11,4 %) ; elles ont représenté 54,1 % du titre IV.

b) *Les dépenses civiles en capital.*

Les autorisations de programme prévues par la loi de finances initiale (94,22 milliards de francs) ont été majorées de 3,14 milliards de francs par la loi de finances rectificative portant le total à 97,36 milliards de francs.

Le montant des crédits de paiement initiaux (75,32 milliards de francs) a été porté à 85,65 milliards de francs compte tenu des dotations complémentaires de la loi de finances rectificative et des modifications décidées par voie réglementaire.

Les dépenses effectives (69,65 milliards de francs) ont régressé de 8,7 %, le taux de consommation des crédits s'étant abaissé de 85,6 % à 81,3 %.

b) 1. Les investissements directs de l'Etat (titre V).

Les dépenses effectives (25.467,2 millions de francs) ont diminué de 12,3 % plus fortement qu'en 1982 (— 2,4 %).

L'étude sectorielle révèle les orientations suivantes :

- augmentation de 6,1 % dans le domaine des transports,
- baisse de 32,5 % dans le secteur des entreprises industrielles et commerciales.

Les principaux bénéficiaires des dotations de l'Etat au capital des entreprises publiques, pour un total de 9.457,6 millions de francs, sont retracés dans le tableau ci-après :

Secteur public ancien		Secteur public nouveau	
Entreprises	Montant (En millions de francs)	Entreprises	Montant (En millions de francs)
S.N.C.F.	1.400	Sociétés sidérurgiques	1.000
Charbonnages de France (1) ..	750	Rhône-Poulenc	300
Renault	700	Compagnie de Saint-Gobain (2)	250,2
Air France	375,1	Thomson-Brandt	550
Compagnie générale maritime ..	560	Compagnie générale d'électricité	210
S.N.E.C.M.A.	165	Compagnie des machines Bull.	1.000
S.E.I.T.A.	140	Péchiney (3)	943
		Produits chimiques Ugine-Kuhlmann (4)	676,7
		S.O.P.A.G. (5)	210

(1) Pour C.d.F. — Chimie.

(2) Il s'agit du rachat des actions de la Compagnie des machines Bull détenues par Saint-Gobain et deux de ses filiales.

(3) Dont 243 millions pour Produits chimiques Ugine-Kuhlmann, voir note 4, ci-dessous.

(4) En vue de la restructuration financière de la société. Sur les conditions contestables dans lesquelles cette opération s'est effectuée, voir ci-dessous, p. 42.

(5) Société des participations Gardinier, filiale de Rhône-Poulenc. Un décret du 17 novembre 1983 a autorisé le ministre des Finances à prendre au nom de l'Etat une participation financière pouvant aller jusqu'à 94 % du capital de cette société.

b) 2. Les subventions d'investissement (titre VI).

Les crédits initiaux (47.660,8 millions de francs) ont été portés à 52.203,2 millions de francs du fait des modifications décidées en cours d'année. Les dépenses effectives (44.174,5 millions de francs)

ont régressé de 6,5 % essentiellement du fait de la substitution d'un prélèvement sur recettes aux dépenses du Fonds de compensation pour la T.V.A. retracées en 1982 par le budget de l'Intérieur et de la Décentralisation (6.918,4 millions de francs).

La ventilation des dépenses par parties fait apparaître que :

— les progressions affectent les concours aux entreprises industrielles et commerciales (+ 22 %), les dépenses en faveur du logement et de l'urbanisme (+ 13,5 %), de l'équipement culturel et social (+ 12,3 %) et les investissements hors métropole (+ 12,2 %) ;

— les baisses affectent le domaine des transports (— 25,4 %) du fait de la globalisation des dépenses de voirie dans la D.G.E. et le secteur de l'agriculture (— 6,9 %).

c) *Les dépenses militaires.*

Exprimées en chiffres nets, les dépenses militaires sont passées de 123,33 milliards de francs à 135,01 milliards de francs (+ 9,5 %) ; elles ont représenté 3,94 % du P.I.B. marchand (contre 4,01 % en 1982).

La part des dépenses ordinaires (79,52 milliards de francs) a progressé, passant de 58,6 % à 58,9 %.

Les dépenses nettes en capital (55,5 milliards de francs) ont augmenté de 8,6 % et le taux de consommation des crédits s'est réduit de 95 % à 93,1 %.

2. LES RECETTES BUDGÉTAIRES

a) *Les prévisions et les recettes effectives.*

Les recettes définitives du budget général se sont élevées en 1983 à 855,859 milliards de francs et se décomposent ainsi qu'il suit :

(En millions de francs.)

Désignation	1983	1982	Différence	Variations (pourcentage)
A. — Recettes fiscales :				
Produit des impôts directs et taxes assimilées	338.589	317.939	20.650	6,5
Produit de l'enregistrement	36.462	32.191	4.271	13,3
Produit du timbre et de l'impôt sur les opérations de bourse	14.652	14.368	284	2,0
Droits d'importation, taxes intérieures sur les produits pétroliers et divers produits des douanes	67.243	61.674	5.569	9,0
Produits de la taxe sur la valeur ajoutée	385.557	349.685	35.872	10,2
Produits des contributions indirectes	24.252	22.781	1.471	6,5
Produit des autres taxes indirectes	1.434	999	535	43,6
Total A	868.189	799.637	68.552	8,6
B. — Recettes non fiscales :				
Exploitations industrielles et commerciales et établisse- ments publics à caractère financier	13.522	12.308	1.214	9,9
Produits et revenus du domaine de l'Etat	3.117	2.655	462	17,4
Taxes, redevances et recettes assimilées	9.628	7.411	2.217	29,9
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital ..	9.665	11.933	— 2.268	— 19,0
Retenues et cotisations sociales	10.778	9.290	1.488	16,0
Recettes provenant de l'extérieur	2.555	2.169	386	17,8
Opérations entre administrations et services publics ...	238	244	— 6	— 2,5
Divers	8.029	7.239	790	10,9
Total B	57.532	53.249	4.283	8,4
C. — Fonds de concours et recettes assimilées	30.741	27.827	2.914	10,5
Total A à C	956.462	880.713	75.749	8,6
D. — Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	— 70.708	— 52.214	18.494	35,4
E. — Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes	— 29.895	— 27.074	2.821	10,4
Total des prélèvements	— 100.603	— 79.288	21.315	26,9
Total général	855.859	801.425	54.434	6,8
A déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts	— 72.556	— 63.518	9.038	14,2
Total général net	783.303	737.907	45.396	6,1

Les prévisions de recettes nettes pour 1983, après imputation des prélèvements, devaient atteindre 838.274 millions de francs, soit une progression de 9,6 % par rapport à l'élaboration révisée pour 1982.

Les prévisions étaient fondées sur une croissance en valeur de 11.1 % du P.I.B. marchand et une augmentation moyenne respective de 12 % des revenus imposables et de 10,1 % de l'excédent brut d'exploitation des sociétés de 1981 à 1982.

A cet égard, la loi de finances initiale avait prévu des dispositions nouvelles ; si elle ajustait les tranches du barème de l'impôt sur le revenu, elle instituait pour cet impôt une tranche de revenus taxée à 65 %. Elle reconduisait, en en atténuant légèrement les effets, la majoration « exceptionnelle » d'impôt sur le revenu instituée par la loi de finances pour 1982 et également la contribution exceptionnelle des institutions financières, simplifiant le régime d'imposition des plus-values et relevant l'abattement opéré sur les revenus d'obligations.

La loi de finances rectificative réduisait l'évaluation des recettes définitives de près de 14,5 milliards de francs en montant net du fait de l'évolution de la conjoncture.

b) Le ralentissement de la progression des recettes fiscales.

Le taux de progression des recettes (8,6 % avant prélèvements) n'a pas atteint la moitié de celui constaté en 1982 (17,7 %).

La part des recettes fiscales dans le revenu national amorce une légère décrue.

(En pourcentage.)

	1980	1981	1982	1983
Recettes fiscales/P.I.B.	20,2	20,2	20,5	20
Prélèvements obligatoires/P.I.B.	42,6	42,8	43,7	44,1

Cette tendance est déterminée par la progression au taux de 8,5 % (au lieu de 17,4 % en 1982) du produit cumulé des deux grandes catégories d'impôts qui procurent au budget général les huit-dixièmes de ressources fiscales, à savoir les impôts directs et la T.V.A.

Il convient également de noter la diminution de l'impôt sur les sociétés (— 5,65 %) au lieu d'une progression de 19,5 % en 1982.

L'impôt sur le revenu progresse plus faiblement qu'en 1982 (11,8 % au lieu de 16,95 %) ; les majorations exceptionnelles ont rapporté 3,2 milliards de francs au lieu de 5,3 milliards de francs en 1982.

Le produit de la T.V.A. s'est élevé à 385.557,4 millions de francs, marquant par rapport à 1982 une augmentation de 10,25 %, nettement inférieure à celle constatée en 1982 (16,9 %).

Les autres impôts connaissent une progression (+ 9,1 %) inférieure à celle constatée en 1982 (+ 12,65 %) mais assez proche de l'augmentation moyenne des trois dernières années (10,3 %).

c) Les autres recettes.

Leur taux de progression (8,9 %) est à peine supérieur à celui des recettes fiscales (+ 8,6 %) et en tous cas très inférieur par rapport à ceux constatés en 1982 (30,1 %) et en 1981 (23,7 %).

d) Les prélèvements sur recettes.

Ils s'élèvent à 100.602,7 millions de francs contre 79.287,75 millions de francs en 1982.

Les prélèvements au profit des collectivités locales s'élèvent à 70.707,95 millions de francs contre 52.214 millions de francs en 1982. Cette progression apparente de 35,4 % est due à l'apparition de trois nouveaux prélèvements opérés au profit des collectivités locales :

- l'aide au logement des instituteurs (2.146 millions de francs) ;
- le Fonds de compensation pour la T.V.A. (8.078 millions de francs) ;
- la contribution du budget général au financement du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (3.584 millions de francs).

Les prélèvements au profit des Communautés européennes passent de 27.073,7 millions de francs en 1982 à 29.894,75 millions de francs en 1983, soit + 10,4 %.

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

1. LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Leurs opérations sont résumées dans le tableau ci-dessous :

(En millions de francs.)

	Prévisions initiales		Opérations effectives	
	1982	1983	1982	1983
Dépenses	8.068	8.824	8.252,7	8.710,1
Recettes	8.386	9.523	8.219,1	8.993,3
Solde	+ 318	+ 699	— 33,6	+ 283,2

Les dépenses ont été majorées de 5,5 % et les recettes de 9,4 %.

Les opérations du compte d'emploi de la redevance de la radio-diffusion-télévision française ont représenté 71,8 % des charges définitives et 69,5 % des ressources des comptes d'affectation spéciale ; en recettes du compte, le produit de la redevance s'est accru de 11,6 %.

L'année 1983 a été marquée par une forte augmentation (+ 30 %) de restes à recouvrer sur la redevance au 31 décembre qui s'élevaient à 2,4 milliards de francs, soit 28 % du total des droits constatés (contre 25 % en 1982).

Comme en 1982, trois comptes d'affectation spéciale présentent des restes à payer supérieurs aux soldes créditeurs en fin d'exercice, situation proscrite par la loi organique : le fonds national pour le développement des adductions d'eau, le fonds forestier national, le fonds de soutien aux hydrocarbures.

2. LES BUDGETS ANNEXES

Le total net des crédits s'est élevé à 210,68 milliards de francs (au lieu de 207,74 milliards de francs prévus initialement) compte tenu des modifications intervenues en cours d'année.

Les opérations définitives sont passées de 182,63 milliards de francs à 202,47 milliards de francs soit + 10,9 %.

Elles sont réparties ainsi qu'il suit :

(En millions de francs.)

Budgets annexes	1982	1983			Variations de 1982 à 1983 (En pour- centage)
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
A. — Services civils.					
Imprimerie nationale .	1.363,2	1.442,1	1.536,9	1.506,8	+ 10,5
Journaux officiels	360	348,6	416,6	419,4	+ 16,5
Légion d'honneur	81,7	88,7	105	99,8	+ 22,2
Ordre de la Libération	3	3	3	3	»
Monnaies et médailles .	432,1	590,9	602	527,9	+ 22,2
Postes et télécommuni- cations	123.518,9	142.909,3	145.598,8	138.595,1	+ 12,2
Prestations sociales agri- coles	52.604	57.256,2	57.256,2	56.678,4	+ 7,7
Totaux A	178.362,9	202.638,8	205.518,5	197.830,4	+ 10,9
B. — Services militaires.					
Services des essences .	4.268,3	5.103,6	5.159,3	4.635,6	+ 8,6
Totaux généraux .	182.631,2	207.742,4	210.677,8	202.466	+ 10,9

Les opérations budgétaires des P.T.T. ont augmenté de 15,2 % pour la section ordinaire et de 23,2 % pour la section des dépenses en capital.

Les charges du compte d'exploitation (126.087,1 millions de francs) ont progressé de 13,4 %. Les produits ont atteint 129.743,7 millions de francs soit 13,4 % d'augmentation. Le résultat d'exploitation (3.656,6 millions de francs) s'est accru de 11,2 %.

Mais le compte de pertes et profits a fait apparaître un solde débiteur de 3.046,9 millions de francs qui succède à un bénéfice de 497,8 millions de francs. Il est vrai que sur ce compte s'impute une dotation de 5.665,1 millions de francs (contre 2.505,6 millions de francs en 1982) au compte de provisions pour pertes de change de la Caisse nationale des télécommunications.

Comme en 1982, le versement d'exploitation affecté aux recettes du budget général, égal à deux milliards de francs, a été imputé sur la section des opérations en capital alors que le budget voté prévoyait une imputation sur l'excédent de la section de fonctionnement. Dans ce cas, le déficit aurait été de 5.046,9 millions de francs.

Le financement des dépenses en capital a été complété par un prélèvement sur le fonds de roulement à concurrence de 1.290,6 millions de francs, qui s'analyse comme une avance du Trésor au budget annexe des P.T.T. obtenue en violation des dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et de l'article R. 91 du Code des P.T.T.

Le B.A.P.S.A. a dégagé un solde débiteur de 551,6 millions de francs couvert par un prélèvement sur le fonds de réserve.

Le compte d'exploitation de *l'Imprimerie nationale* a fait apparaître un déficit de 35,1 millions de francs du fait des conséquences de l'incendie qui s'est produit le 15 avril 1983 dans les locaux de la rue de la Convention et qui a entraîné, outre une réduction d'activité, des charges supplémentaires.

Une subvention de 96 millions de francs en provenance du budget du Premier ministre a permis au compte d'exploitation du budget annexe des *Journaux officiels* de dégager un excédent de 31,5 millions de francs.

Par ailleurs, le compte d'exploitation du budget annexe des *Monnaies et Médailles* a dégagé un solde créditeur de 52,4 millions de francs sans subvention et le compte de pertes et profits du budget annexe du *Service des Essences* a fait apparaître un excédent de 3,9 millions de francs.

II. — LES OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE

A. — Les comptes d'avances et de prêts.

S'agissant de ces comptes, une charge nette était prévue pour 3.134 millions de francs.

En cours de gestion, ces prévisions ont été profondément transformées et finalement c'est un excédent de 1.454 millions de francs qui a été dégagé et qui se décompose en une charge nette de 2.513 millions de francs pour les comptes d'avances et en un excédent de 3.968 millions de francs pour les comptes de prêts.

1. Pour les *comptes d'avances*, le résultat reflète la charge du compte d'avance sur le montant des impositions locales et de celle du compte d'avance aux territoires, établissements et Etats d'outre-mer, charges compensées partiellement par l'excédent des opérations du compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics qui enregistrent un remboursement de 2.800 millions de francs par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

2. Les opérations de *comptes de prêts* qui devaient primitivement conduire à une charge nette de 3.004 millions de francs dégagèrent un excédent de 3.968 millions de francs en raison de remboursements anticipés au F.D.E.S. de concours accordés à E.D.F. et de remboursements exceptionnels de la Chambre syndicale des banques populaires et d'un reversement de 5 milliards de francs de la Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (C.A.C.O.M.).

B. — Les autres comptes spéciaux.

La charge nette des opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale a été de 227 millions de francs (contre 207,2 en 1982).

1. Les *comptes de commerce* ont dégagé un excédent de 390,4 millions de francs et les *comptes de règlement avec les gouvernements étrangers* un excédent de 51 millions de francs.

2. Les *comptes d'opérations monétaires* ont dégagé un solde net négatif de 16,7 milliards de francs du fait des « pertes et bénéfices de change » et des opérations avec le F.M.I.

CHAPITRE III

DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE AU DÉCOUVERT DE TRÉSORERIE

I. — L'AGGRAVATION DU DÉFICIT

Le déficit prévisionnel était fixé à 117,75 milliards de francs, soit 115,35 milliards de francs au titre du budget général. Il représentait 3 % du P.I.B., nettement supérieur à celui prévu dans la loi de finances pour 1982 (94,45 milliards de francs, 2,6 % du P.I.B.).

Hors opération avec le F.M.I., le solde d'exécution des lois de finances s'est élevé à 137,8 milliards de francs, soit 3,5 % du P.I.B. (taux calculé sur la base d'un P.I.B. total de 3.957,05 milliards de francs).

Si l'on exclut ce résultat des opérations du Fonds de stabilisation des changes, le solde s'élève à 129,6 milliards de francs (3,3 % du P.I.B.).

En pourcentage du P.I.B., les évolutions sont retracées dans le tableau ci-après :

	1979	1980	1981	1982	1983
Montant (en millions de francs)	— 37.572	— 30.302	— 80.885	— 98.954	— 129.614
Pourcentage du P.I.B..	1,54	1,10	2,61	2,77	3,28

II. — LES OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE

Pour financer les charges résultant des opérations relatives à l'amortissement et à l'indexation de la dette, le Trésor a eu recours à la gamme de ressources traditionnelles : emprunts à long, moyen et court terme, dépôts des correspondants, bons du Trésor en compte courant souscrits tant par les correspondants que par le secteur bancaire, encours de la Banque de France, tirages sur son compte courant.

Le tableau ci-après résume la situation des « ressources » et des « emplois » de la trésorerie au 31 décembre 1983.

TABLEAU DE FINANCEMENT DU DÉCOUVERT 1983

Désignation	Emplois	Ressources	Soldes
		(En millions de francs)	
I. — Dette à moyen et long terme	12.216,40	56.036,54	+ 43.820,14
II. — Bons du Trésor sur formules (sauf F.M.I. et emprunts à court terme)	3.128,39	13.900,19	+ 10.771,80
III. — Opérations relatives à la dette	»	681,64	+ 681,64
IV. — Opérations avec les correspondants	»	»	+ 34.310,84
● budgets annexes et services non personnalisés	»	6.480,92	»
(dont P.T.T.)	»	(5.898,66)	»
● organismes à caractère financier	»	19.365,25	»
(dont C.D.C.)	»	(19.509,75)	»
● autres correspondants	»	5.985,27	»
● fonds particuliers et divers tiers	»	2.479,40	»
V. — Encaisses et effets	»	»	— 3.786,92
● encaisses	»	103,92	»
● effets	»	2.285,76	»
● règlement bancaires en cours	6.176,60	»	»
VI. — Opérations avec le système bancaire . . .	»	»	+ 60.793,89
● bons du Trésor en compte courant . .	»	21.126,00	»
● compte courant du Trésor à la Banque de France	»	33.905,70	»
● concours de la Banque de France . .	»	5.760,00	»
● dépôts particuliers	»	2,19	»
VII. — Opérations non ventilées	»	531,37	+ 531,37
Totaux	21.521,39	168.644,15	147.122,76

En définitive, le résultat de l'exécution des lois de finances au 31 décembre 1983, après exclusion des opérations avec le F.M.I., s'est établi à 147,1 millions de francs, soit une aggravation du solde négatif par rapport à 1982 de 77,4 %.

A la différence des deux années précédentes, ce résultat est supérieur au montant du déficit propre à l'exercice.

A. — Les emprunts.

1. LES EMPRUNTS ÉMIS SUR LE MARCHÉ FINANCIER

L'Etat a lancé trois emprunts pour 50 milliards de francs au lieu de quatre pour 40 milliards de francs en 1982 et deux pour 25 milliards de francs en 1981.

Une décrue des taux a été observée, accentuée ; si le premier emprunt, celui de février 1983, a été émis à taux unique (14,60 %), les deux autres, celui de septembre et celui de décembre ont été émis en deux tranches chacune, la deuxième étant émise à un taux légèrement inférieur à la première mais assortie d'une clause de possibilité d'échange contre des obligations à taux variable.

Il faut y ajouter une émission d'obligations renouvelables du Trésor au taux de 12,75 % pour 1.010 millions de francs.

L'ensemble de ces opérations a procuré au Trésor 51.010 millions de francs de ressources brutes représentant 26,3 % des émissions totales brutes d'obligations sur le marché financier.

2. LES EMPRUNTS A COURT TERME ET LES BONS DU TRÉSOR SUR FORMULE

L'emprunt obligatoire 1983 a procuré au Trésor une recette de 13.428,19 millions de francs ; les bons émis dans le public, 3.043,77 millions de francs.

B. — Les financements de nature monétaire.

Alors qu'en 1982 l'Etat avait fait appel aux correspondants du Trésor, en 1983 l'essentiel du financement provient du secteur bancaire.

1. LES CORRESPONDANTS ET DIVERS TIERS

Les correspondants et divers tiers ont fourni au Trésor une ressource nette de 34.310,84 millions de francs, sensiblement inférieure à celle de 1982 (53.394,92 millions de francs).

Les dépôts des P.T.T. n'ont augmenté que de 5.899 millions de francs (contre 9.884 millions de francs en 1982) ; les concours nets des organismes financiers, essentiellement la Caisse des dépôts, ont progressé de 19.365,25 millions de francs (contre 37.130,19 millions de francs en 1982) tandis que les « autres correspondants » (organismes locaux, collectivités comme établissements) ont accru leur contribution à la couverture des besoins en trésorerie : 5.985,27 millions de francs (contre 3.744,51 millions de francs en 1982).

2. LE SECTEUR BANCAIRE

Alors que les apports du secteur bancaire avaient, en 1982, été limités à 4.782 millions de francs, ces mêmes apports sont, au 31 décembre 1983, en augmentation de 60.793,89 millions de francs.

— Le compte courant du Trésor à la Banque de France a été sollicité à hauteur de 33.905 millions de francs et les concours non rémunérés en application de la convention du 17 septembre 1983 se sont élevés à 5.760 millions de francs.

— L'encours total des bons du Trésor détenus par les porteurs a augmenté, en 1983, de 41.233 millions de francs au lieu de 85.683 millions de francs en 1982.

En définitive, les apports nets du système bancaire représentent en 1983, avec 60,8 milliards de francs, 41,3 % du financement des découverts au lieu de 5,8 % en 1982.

Ainsi, au découvert d'exécution des lois de finances (147,12 milliards de francs), il convient d'ajouter :

- l'amortissement de la dette à moyen et long terme (6,51 milliards de francs),
- les remboursements de la dette à court terme (3,13 milliards de francs),
- les règlements bancaires en cours d'exécution (6,17 milliards de francs),

pour obtenir le besoin de financement global du Trésor qui, pour la gestion 1983, a atteint *162,93 milliards de francs* dont 37,9 % (soit 61,75 milliards de francs) ont été assurés par des *ressources monétaires* (contre 4,21 milliards de francs en 1982).

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA GESTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN 1983

La mise en œuvre des mesures arrêtées au printemps 1983 dans le cadre du dispositif d'accompagnement du réajustement monétaire du 21 mars a été opérée par voie réglementaire, sauf en ce qui concerne les prélèvements obligatoires pour lesquels la loi du 22 avril 1983 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières.

A la différence de ces dernières années, aucun décret d'avances n'a été pris en 1983 et une seule loi de finances rectificative est intervenue : promulguée le 24 décembre 1983, elle se présentait comme le traditionnel collectif de fin d'année.

La loi de finances du 29 décembre 1982 avait ouvert, pour 1983, 1.286.538,8 millions de francs de crédits pour l'ensemble du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. Cette dotation initiale a été portée à 1.300.856,4 millions de francs par la loi de finances rectificative susvisée.

S'agissant des crédits du budget général, les autorisations ouvertes par *voie législative* sont passées de 953.618,9 millions de francs dans la loi de finances initiale à 973.707,1 millions de francs dans la loi de finances rectificative, soit + 20.088,2 millions de francs.

En outre, les modifications du montant des dotations opérées par la *voie réglementaire* ont abouti à une augmentation nette de 17.200,4 millions de francs résultant :

— de majorations par fonds de concours et rétablissements de crédits à hauteur respectivement de 32.339,7 millions de francs et de 5.306,1 millions de francs ;

— de réductions par arrêtés d'annulations ayant atteint 20.445,4 millions de francs.

I. — LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU MONTANT DES CRÉDITS

A. — Les annulations de crédits.

Pour le budget général, les annulations prononcées par arrêtés ministériels ont atteint 20.445,4 millions de francs dont 14.492,3 millions de francs pour les dépenses ordinaires et 5.943,1 millions de francs pour les dépenses en capital. On assiste à une croissance du montant des annulations sur les cinq dernières années.

(En milliards de francs.)

1978	1979	1980	1981	1982	1983
3,3	1,6	3,3	3,4	13,8	20,4

Deux motifs principaux ont conduit le Gouvernement à procéder à des annulations :

— l'accompagnement du réajustement monétaire : l'arrêté du 5 mai 1983 a annulé 6.055,37 millions de francs de crédits de paiement inclus dans le fonds de régulation budgétaire portant sur 20 milliards de francs et constitué au début de l'année 1983 ;

— la contrepartie des ouvertures de crédits du collectif de fin d'année : l'arrêté du 25 novembre 1981 a annulé à ce titre 14.388,02 millions de francs de crédits de paiement.

Les caractéristiques de ces annulations sont les suivantes :

— elles ont porté essentiellement sur les dépenses ordinaires (70,8 % du total) alors qu'en 1982, elles étaient réparties à peu près pour moitié entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital ;

— elles ont affecté presque essentiellement les budgets civils, les réductions de crédits sur les budgets militaires se sont élevées à 541,7 millions de francs (contre 3.253,3 millions de francs en 1982) et ont concerné l'évolution des rémunérations ;

— elles sont en partie la conséquence de la politique suivie en matière de rémunérations publiques : 5.003 millions ont pu être annulés au titre III des Charges communes.

Parmi les annulations de crédits déclarées sans objet ou manifestement surévaluées figurent 1 milliard de francs excédentaire au Fonds national de l'emploi, 993 millions de francs au Fonds national de chômage, 423,3 millions de francs à l'Agence française de maîtrise de l'énergie et 285,3 millions de francs au F.S.I.R., à rapprocher pour ces deux dernières annulations des interventions du Fonds spécial des grands travaux, et 275 millions de francs au titre de subventions au Houillères nationales intégralement compensées par l'affectation d'une fraction du produit de la taxe parafiscale instituée en 1983 au profit de la Caisse nationale de l'énergie.

En revanche, l'incidence de certaines annulations est difficile à apprécier lorsque les circonstances qui auraient privé des dotations de leur objet ne sont pas apparentes ou lorsque la situation des crédits en fin de gestion ne permet pas de mesurer avec certitude leur insuffisance ou leur excès.

Dans un assez grand nombre de cas, il apparaît que des annulations prononcées par l'arrêté du 5 mai 1983 ont été suivies, ultérieurement, *aux mêmes chapitres*, d'ouvertures de crédits supplémentaires soit par la loi de finances rectificative en fin d'année, soit par la voie réglementaire : il en est ainsi pour 35 *chapitres appartenant à 17 budgets différents*. C'est dire que la gestion des chapitres en cause manque de précision, voire de cohérence, surtout lorsque les modifications successives portent sur des montants relativement importants.

Ainsi que l'a signalé la *Cour des comptes*, la pratique suivie en 1983 en matière d'annulations relève à nouveau d'une *interprétation extensive de la loi organique sur les lois de finances*. A côté des annulations résultant de la constatation normale de crédits devenus sans objet, il en existe de nombreuses qui procèdent d'une *décision prise de façon discrétionnaire* en fonction d'un objectif général. Ainsi que la Cour l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, ces annulations auraient normalement dû être incluses dans une loi de finances rectificative qui aurait permis au Parlement d'approuver l'étendue des économies réalisées et des redéploiements opérés.

Il reste que les annulations opérées en 1983, par leur ampleur et le jeu de réductions de crédits compensées entre chapitres d'un même budget, ont, de l'avis de la Cour des comptes, essentiellement nuí, en définitive, à la nécessaire clarté budgétaire.

B. — Les 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 financer, avec ceux de l'Etat, 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 29,25 milliards de francs en 1982 à 32,34 milliards de francs en 1983. 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 15,1 milliards de francs et par les Etats étrangers et organismes communautaires européens pour 8,1 milliards de francs.

2. *Les remboursements de services rendus* qui représentent 51,1 % 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 sa 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.

Ventilés suivant la nature des dépenses qu'ils contribuent à financer, les crédits rattachés se sont répartis comme suit :

(En millions de francs.)

Désignations	1981	1982	1983	Variations 1982-1983 (En pour- centage)
Moyens des services (titre III) :				
— Personnel	16.327,6	18.610,5	20.711	+ 11,5
— Matériels et divers	1.763,7	1.955,2	2.644,2	+ 35,2
Ensemble	18.091,3	20.565,7	23.355,2	+ 15,6
Interventions publiques (titre IV) ..	3.080	3.309,7	3.025,8	— 8,6
Investissements exécutés par l'Etat (titre V)	4.059	3.813	4.464,1	+ 17,1
Subventions d'investissement (titre VI)	2.516,2	1.562,1	1.494,4	— 4,5
Réparations dommages de guerre (titre VII)	0,8	3,2	0,5	— 90,6
Totaux	27.747,3	29.253,7	32.339,8	+ 10,5

La part des chapitres de personnel dans le montant total des fonds de concours s'est très légèrement accrue, passant de 63,6 % en 1982 à 64 % en 1983. Les versements du budget annexe des P.T.T. rattachés au budget des Charges communes (+ 13,3 %) ont progressé beaucoup plus rapidement que ceux des comptes de commerce gérés par le ministère de la Défense (+ 8,5 %). Ces deux fonds représentent respectivement 44,7 % et 33,1 % du total des crédits ouverts aux chapitres de personnel.

Pour l'ensemble des budgets civils, les fonds de concours couvrent 5,6 % des dépenses de rémunérations et de charges sociales des personnels de l'Etat (5,5 % en 1982).

Sans doute, l'effort de régularisation et de clarification consécutif à la mise en place de la nouvelle procédure de fonds de concours a été poursuivi en 1983, notamment au budget de l'Agriculture. Il subsiste cependant quelques fonds qui dérogent aux dispositions de la loi organique. Ainsi, ont été maintenus les deux prélèvements opérés sur la taxe forestière (2 % et 0,9 % de son montant) et la redevance sur les bureaux et locaux industriels de la région parisienne qui ont un caractère fiscal. Ils sont respectivement rattachés aux budgets de l'Agriculture (35,7 millions de francs) et de l'Aménagement du territoire (25,1 millions de francs).

Comme la Cour l'avait déjà relevé en 1982, l'obligation de rattacher les fonds de concours au titre de l'année pendant laquelle ils ont été recouverts conduit à prendre des arrêtés de rattachement très tardifs.

C. — Les rétablissements de crédits.

Cette procédure est mise en œuvre soit en cas de restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires, soit en cas de cessions de biens ou de services.

Elle se traduit par l'annulation de dépenses déjà effectuées et le « rétablissement » à due concurrence des crédits consommés.

Les crédits rétablis au budget général ont atteint 5,3 milliards de francs en 1983 dont 75,9 % au ministère de la Défense correspondant à des cessions de matériels ou prestations. Pour ces opérations, on constate qu'est restée lettre morte l'instruction du 15 décembre 1981 du ministère de l'Economie et des Finances qui stipule que seules les cessions pratiquées entre ministères peuvent faire l'objet de rétablissements de crédits, les cessions à des tiers réglées sans paiement sur crédit budgétaire devant être assimilées à des fonds de concours.

II. — LES MESURES AFFECTANT LA RÉPARTITION ET L'UTILISATION DES CRÉDITS

A. — Les virements de crédits.

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 1982, les virements n'ont représenté qu'une faible proportion des crédits initiaux (0,22 %).

B. — Les transferts de crédits.

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 1983 à 76.567 millions de francs, soit 8,03 % des crédits initiaux et 7,57 % du total net des crédits, proportion voisine de celles observées pour 1982 et 1981.

Certains transferts intervenus en 1983 appellent des observations. La règle essentielle posée par l'article 1 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, la Cour des comptes fait observer qu'un transfert de 82,5 millions de francs a été opéré du budget de l'Industrie au budget de la Mer entre deux chapitres dont la nature de la dépense (équipement naval et actions de politique industrielle, restructuration du bilan de la société Gaz-Océan) n'était pas identique.

De manière générale, il apparaît que la procédure consistant à imposer à une série de ministères des contributions au financement d'actions considérées comme interministérielles conduit souvent à des transferts discutables du point de vue du respect de la spécialité des crédits.

C. — Les répartitions de crédits.

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 depuis 1979 à 70 millions de francs, a été répartie à concurrence de 69,85 millions de francs au profit des mêmes budgets qu'en 1982 : celui des *Relations extérieures* (Services diplomatiques et généraux) pour les frais de réceptions exceptionnelles et les voyages du Président de la République et du Premier ministre à l'étranger, celui de la *Justice* (Service de l'éducation surveillée), celui des D.O.M.-T.O.M. (secours aux victimes de calamités publiques : cyclone Veena en Polynésie).

Par ailleurs, une répartition du crédit global pour *dépenses accidentelles*, conformément aux conditions fixées par l'article 11-1° de la loi organique a été opérée à hauteur de 7,9 millions de francs.

Enfin, les crédits globaux dits de l'article 7 de la loi organique sont destinés à couvrir les dépenses dont la répartition par chapitre n'a pu être déterminée au moment où les crédits sont votés. Ces répartitions se sont élevées à 10,55 milliards de francs au lieu de 21,01 milliards de francs en 1982. Elles concernent notamment (3,55 milliards de francs) les crédits de personnel abondés à partir de la provision du chapitre 31-94 du budget des Charges communes.

Au demeurant, ainsi que le signale la Cour des comptes, la grande répartition constitue une régularisation *a posteriori*, une fois écoulée la période complémentaire de l'exercice : la situation constatée en 1983 montre que les retards inexplicables apportés à la signature et à la publication des arrêtés de grande répartition ne comportent aucune justification valable.

III. — LES REPORTS DE CRÉDITS

Les crédits éventuellement modifiés dans leur montant et dans leur répartition doivent être utilisés en respectant les caractères *annuel, limitatif et spécialisé* que revêtent les autorisations budgétaires : les reports à la gestion suivante constituent autant d'atteintes à ces règles fondamentales.

Les reports de la gestion 1982 à 1983 s'étaient élevés à 26,26 milliards de francs ; ceux de 1983 à 1984 se montent à 31,36 milliards de francs : la progression est de 19,4 %.

Comme pour les années précédentes, les reports ont surtout porté sur les dépenses en capital (20,14 milliards de francs contre 15,37 milliards de francs en 1982). Les trois quarts des reports de ce titre concernent sept budgets :

— Les *Charges communes* pour 6,3 milliards de francs (soit un quasi-doublement par rapport à 1982, par suite essentiellement des reliquats sur dotations allouées aux entreprises publiques du chapitre 54-90 (3,3 milliards de francs contre 0,09 milliard de francs en 1982) ;

— *L'Urbanisme et le Logement* pour 1,75 milliard de francs ;

— Les *Transports intérieurs* (1,45 milliard de francs du fait de l'imputation sur 1984 du solde de l'apport au fonds de dotation de la S.N.C.F.) ;

— La *Mer* (761,9 millions de francs) : report intégral de la dotation complémentaire de 650 millions de francs ouverte par le collectif au chapitre 64-35 « Equipement naval - interventions » ;

— *L'Intérieur et la Décentralisation* : (713,6 millions de francs) essentiellement sur les crédits de la dotation globale d'équipement ;

— La *Culture* (688,7 millions de francs) ;

— *L'Aménagement du territoire* (683,1 millions de francs) : aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois.

CHAPITRE II

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Traditionnellement, la Cour relève les manquements aux dispositions de la loi organique principalement en ce qui concerne l'utilisation des crédits. Cette année encore, des remarques sont formulées touchant aux transferts, virements, reports, fonds de concours, rétablissements de crédits ou imputations irrégulières.

Deux reproches sont plus fermement exprimés. Le premier concerne les dépassements de crédits et le second les écritures de fin de gestion.

I. — LES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

En 1983, les dépenses payées au-delà de la limite des crédits ouverts s'élèvent à 19 milliards de francs contre 10,3 milliards de francs en 1982 et représentent 1,81 % des crédits ouverts.

Les dépassements, selon la nature des crédits, se répartissent de la façon suivante :

(En millions de francs.)

Dépassements	1981	1982	1983
Sur crédits évaluatifs	9.376,9	10.318,1	19.060,3
Sur crédits provisionnels	42,2	25,7	»
Sur crédits limitatifs	1,2	4,9	(1)
Totaux	9.420,3	10.348,7	19.060,3

(1) Montant de 538,87 F.

L'augmentation est de 84,2 %. Elle concerne essentiellement des crédits évaluatifs. Mais d'autres dépassements non apparents en fin de gestion parce que résorbés avant l'arrêté de comptes annuels ou parce que correspondant à des charges reportées sur les exercices ultérieurs, font l'objet d'observations.

A. — Les dépassements de crédits évaluatifs.

A hauteur de 96,4 % les dépassements concernent les crédits du budget des Charges communes et plus particulièrement la dette publique :

— les dépassements sur le chapitre (Intérêts des bons du Trésor) s'élèvent à 5.432,8 millions de francs. Cette situation est due à l'existence d'un encours moyen des bons supérieur de 7 milliards de francs aux estimations initiales et à un niveau plus élevé que prévu des taux d'intérêts ;

— sur le chapitre « Frais de trésorerie », les dépenses atteignent six fois la dotation initiale (3.529,5 millions de francs au lieu de 550 millions de francs) ; les dépassements sont imputables à l'apurement des opérations du Fonds de stabilisation des changes ;

— pour les emprunts extérieurs, l'excédent de dépenses est de 529 millions de francs par rapport aux 2.600 millions de francs prévus au collectif de fin d'année ;

— les garanties diverses présentent des dépassements de 3.258,2 millions de francs (soit une augmentation de 34,6 % par rapport à 1982).

Les remboursements et dégrèvements concernent des dépassements respectifs de 612,9 millions de francs et 2.462,1 millions de francs.

Sur trois années, l'évolution des dépassements sur les chapitres du budget des Charges communes est résumée dans le tableau ci-dessous.

(En millions de francs.)

Nature des dépenses	Montant des dépassements		
	1981	1982	1983
Dette publique et dépenses en atténuation de recettes :			
— Dette publique	5.161,1	1.870,2	9.871,7
— Garanties d'emprunts	»	2.421,3	3.258,2
— Dépenses en atténuation de recettes	2.810,8	2.555,8	3.075
— Emprunts locaux, emprunts économiques, bonifications d'intérêt	350,2	2.354,6	1.691,2
Pensions civiles et militaires, retraites et accessoires :			
— Pensions aux invalides de guerre, retraites du combattant et accessoires	»	»	»
— Pensions civiles	8,1	»	»
Prestations du Fonds national de chômage	443,5	»	
Primes à la construction	383	695,1	243,9
Cotisations sociales et prestations sociales versées par l'Etat	36,1	22,3	35,3
Frais de justice et de contentieux, réparations civiles	120,7	150,9	563,8
Divers	63,4	247,9	321,5
Totaux	9.376,9	10.318,1	19.060,6

B. — Les dépassements non apparents en fin de gestion.

Les dépassements temporaires et régularisés en cours de gestion concernent essentiellement les chapitres de personnel des ministères de l'Education et de l'Urbanisme et relèvent le plus fréquemment d'erreurs de prévisions (cf. réponse de la Cour des comptes à la question n° 1).

Les reports de règlements de factures à la gestion suivante font l'objet de remarques répétées de la Cour, touchant notamment le chapitre « Remboursements à diverses administrations ».

Mais une opération fait l'objet de remarques particulières. Il s'agit du report du paiement d'une fraction de la contribution de l'Etat au redressement financier de produits chimiques Ugine-Kuhlmann (P.C.U.K.).

Sur 2.830 millions de francs arrêtés en juillet 1983 représentant la part de l'Etat, 919,75 millions de francs seulement ont été libérés à cette date et 999,84 millions de francs seulement le 12 avril 1984, le reliquat restant à solder. *Les sommes non libérées ont fait l'objet de refinancements auprès d'un groupe de banques et donné lieu à paiement d'intérêts importants.*

Les conséquences de cette opération sur les comptes de la société font l'objet de la question n° 5 à la Cour des comptes.

II. — LES ÉCRITURES DE FIN DE GESTION

La Cour a relevé des infractions aux textes régissant la période comptable dite « complémentaire ». Il s'agit des deux premiers mois de l'année civile. Les imputations de dépenses et de recettes peuvent, certes, être opérées soit sur l'année finissante, soit sur la gestion nouvelle. Mais elles obéissent à des règles précises, garantes de cohérence des comptes de l'Etat.

S'agissant des dépenses payées en 1983, les ordonnances de paiement afférentes à certaines avances d'actionnaires aux sociétés Sacilor et Usinor pour un montant total de 2.300 millions de francs, primitivement imputées à juste titre sur 1983, ont été « raturées » pour être imputées sur 1982, en contrevenant aux dispositions du décret du 14 novembre 1955 et à l'arrêté du 28 février 1956.

Il est, par ailleurs, rappelé que la gestion 1982 a été clôturée par la loi de règlement et promulguée le 24 mai 1984 (n° 84-386).

D'autres dépenses concernant la fin de la gestion 1983 et, selon la pratique habituelle, imputables sur la gestion finissante, ont été reportées sur l'année ultérieure. Il s'agit notamment :

— du versement des acomptes représentatifs du versement par l'Etat des bonifications d'intérêts des prêts de la Caisse nationale de crédit agricole, pour les mois de novembre et décembre 1983 pour un montant de 547 millions de francs ;

— du paiement des intérêts dus au budget annexe des P.T.T. concernant les troisième et quatrième trimestres 1983 d'un montant total de 3.014,8 millions de francs. Les intérêts ont été comptabilisés en produits à recevoir du budget annexe et inscrits en recettes sur 1983 ;

— des trois échéances d'un montant total de 591,8 millions de francs dues à la B.F.C.E. au titre de la bonification des crédits à long terme à l'exportation.

Les imputations relevées et ayant allégé les charges de 1983 s'élèvent à 6.463,6 millions de francs.

En outre, le rapport de la Cour des comptes indique que d'autres versements de dotations à des entreprises publiques apparemment effectués le 31 décembre 1982 ont pu l'être pendant la période complémentaire, au vu des bordereaux récapitulatifs des dépenses du premier trimestre où *les ordonnancements ont été rayés pour être reportés sur celui du dernier trimestre 1982, ce qui majorerait le chiffre de l'allégement des charges de 1983 de 4.235 millions de francs, soit au total 10.698,6 millions de francs.*

S'agissant des recettes, des opérations de régularisation ont été opérées qui augmentent les ressources de 1984 pour un montant de 4.548,2 millions de francs.

Les rattachements de recettes au-delà de la période complémentaire en violation des textes précités concernent :

— un versement par la C.A.C.O.M. de 1.172,9 millions de francs en capital et 875,3 millions de francs d'intérêts ;

— un versement de 500 millions de francs par la Caisse des dépôts ;

— un remboursement anticipé d'un prêt du F.D.E.S. à E.D.F. pour 2 milliards de francs (concomitant au versement d'une dotation en capital à Péchiney de 2 milliards de francs, imputée sur 1984).

Au total, le *solde négatif des charges et ressources au titre de 1983 a été minoré de 11.011,8 millions de francs.*

Si l'on reporte les autres versements de dotations à des entreprises publiques « apparemment effectués le 31 décembre 1982 », pour un montant de 4.235 millions de francs, c'est de 15,2 milliards de francs environ que l'équilibre de 1983 a été modifié.

Votre commission des Finances condamne vigoureusement ces pratiques altérant la vérité des comptes qui constitue un principe intangible de notre droit positif. Ce principe dont le respect est assuré par la Cour des comptes comporte des sanctions spécifiques prononcées tant par cette haute juridiction que par la Cour de discipline budgétaire.

Votre commission des Finances doit fermement rappeler qu'un contrôle démocratique n'est possible que si l'absolue sincérité des comptes et des documents budgétaires ne peut être suspectée. La séparation des pouvoirs permet à l'ordre judiciaire de faire respecter ce principe élémentaire et, le cas échéant, de sanctionner les manquements constatés.

CHAPITRE III

L'ANALYSE DU PROJET DE LOI

I. — MODIFICATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES

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.

Elles sont résumées dans le tableau ci-dessous :

(En millions de francs.)

Désignation	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
A. — Budget général.			
<i>1. Dépenses ordinaires civiles.</i>			
I. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	16.205	3.125	»
II. — Pouvoirs publics	»	»	»
III. — Moyens des services	583	3.521	»
IV. — Interventions publiques	2.234	1.418	»
Total	19.022	8.064	»
<i>2. Dépenses civiles en capital.</i>			
V. — Investissements exécutés par l'Etat	»	»	»
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	»	»	»
VII. — Réparation des dommages de guerre ...	»	»	»
Total	»	»	»
<i>3. Dépenses militaires.</i>			
III. — Moyens des armes et services	38	354	»
V. — Equipement	»	»	»
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	»	»	»
Total	38	354	»
Total pour le budget général .	19.060	8.448	»

Désignation	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
B. — Budgets annexes.			
1. <i>Services civils.</i>			
Imprimerie nationale	21	8	»
Journaux officiels	8	1	»
Légion d'honneur	22	15	»
Monnaies et médailles	25	84	»
Ordre de la Libération	1	1	»
Postes et télécommunications	110	1.268	»
Prestations sociales agricoles	1.482	2.060	»
Total pour les services civils ..	1.669	3.437	»
2. <i>Services militaires.</i>			
Services des essences	30	499	»
Total pour les services militaires	30	499	»
Total pour les budgets annexes	1.699	3.936	»
C. — Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux.			
Comptes d'affectation spéciale	57	710	»
D. — Opérations à caractère temporaire.			
Comptes d'affectation spéciale	»	8	»
Comptes de commerce	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires	»	»	25.890
Comptes d'avances	6.140	248	»
Comptes de prêts	»	5	»
Total des opérations à caractère temporaire	6.140	261	25.890

Ainsi, une autorisation de découvert de 25.890 millions de francs est demandée au titre du F.M.I., compte doté pour mémoire dans la loi de finances initiale.

II. — COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article premier.

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1983.

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1983 sont
arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

Supprimé.

(En francs.)

	Charges	Ressources
A. — OPERATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF		
Budget général		
et comptes d'affectation spéciale.		
Ressources :		
Budget général (1) 855.859.137.463,47		
Comptes d'affectation spéciale 8.993.535.453,22		
Total		864.852.672.916,69
Charges.		
Dépenses ordinaires civiles :		
Budget général 786.486.503.729,18		
Comptes d'affectation spéciale 7.205.444.898,97		
Total	793.691.948.628,15	
Dépenses civiles en capital :		
Budget général 69.649.753.443,89		
Comptes d'affectation spéciale 1.292.971.571,53		
Total	70.942.725.015,42	
Dépenses militaires :		
Budget général 135.009.413.183,23		
Comptes d'affectation spéciale 212.146.021,52		
Total	135.221.559.204,75	
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	999.856.232.848,32	864.852.672.916,69

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (100.602.732.322,81 F) au profit des collectivités locales et des communautés européennes.

**Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Texte proposé par votre Commission

	Charges	Ressources
Budgets annexes.		
Imprimerie nationale	1.506.819.880,51	1.506.819.880,51
Journaux officiels	419.374.070,02	419.374.070,02
Légion d'honneur	99.755.561,73	99.755.561,73
Monnaies et Médailles	527.907.579,53	527.907.579,53
Ordre de la Libération	2.964.303,00	2.964.303,00
Postes et télécommunications	138.595.091.631,65	138.595.091.631,65
Prestations sociales agricoles	56.678.442.971,13	56.678.442.971,13
Essences	4.635.630.708,78	4.635.630.708,78
Totaux budgets annexes	202.465.986.706,35	202.465.986.706,35
Totaux (A)	1.202.322.219.554,67	1.067.318.659.623,04
Excédent des charges définitives de l'Etat	135.003.559.931,63	»
 B. — OPERATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE		
Comptes spéciaux du Trésor.		
Comptes d'affectation spéciale	314.066.131,91	87.045.112,90
	Charges	Ressources
Comptes de prêts :		
H.L.M.	675.877.645,61	
F.D.E.S. 2.376.799.064,50	4.288.455.475,93	
Autres prêts . 3.957.017.419,83	5.337.482.902,60	
Totaux (Comptes de prêts)	6.333.816.484,33	10.301.816.024,14
Comptes d'avances	115.752.073.677,77	113.238.424.391,45
Comptes de commerce (résultat net)	— 390.395.226,20	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	— 50.987.756,42	»
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	4.515.108.436,33	»
Totaux (B)	126.473.681.747,72	123.627.285.528,49
Excédent des charges temporaires de l'Etat (B)	2.846.396.219,23	»
Excédent net des charges (hors F.M.I.)	137.849.956.150,86	»

Commentaires. — Cet article récapitule les résultats définitifs de l'exécution de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative pour 1983. Les opérations à caractère définitif se traduisent par un excédent de charges de l'Etat de 135,004 milliards de francs. L'excédent de charges temporaires de l'Etat s'élevant à 2,846 milliards de francs, le déficit total atteint 137,850 milliards de francs, non compris les opérations avec le Fonds monétaire international. Si l'on exclut, en outre, le résultat des opérations du Fonds de stabilisation des changes, le déficit atteint 129,614 milliards de francs, soit 3,28 % du P.I.B.

Votre commission des Finances vous demande de **ne pas adopter** cet article.

Article 2.

Recettes du budget général.

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1983 est arrêté à 855.859.137.463,47 F.

Supprimé.

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

Commentaires. — Cet article arrête le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1983 à 855,859 milliards de francs contre 801,425 milliards de francs en 1982, soit une progression de 6,8 %.

Votre commission des Finances vous demande de ne pas adopter cet article.

Article 3.

Dépenses ordinaires civiles du budget général.

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1983 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.

Supprimé.

(En francs.)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustement de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	146.630.705.383,66	16.204.876.361,64	3.125.206.164,98
II. — Pouvoirs publics	2.263.227.000,00	"	"
III. — Moyens des services	321.622.432.428,85	583.159.396,04	3.520.771.226,19
IV. — Interventions publiques	315.970.138.916,67	2.234.537.410,19	1.418.227.342,52
Totaux	786.486.503.729,18	19.022.573.167,87	8.064.204.733,69

Commentaires. — Cet article arrête à 786,487 milliards de francs le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget de 1983 (+ 14 % par rapport à 1982).

Les ouvertures de crédits demandées au titre du présent projet de loi s'élevant à 19,023 milliards de francs au lieu de 10,287 milliards de francs en 1982.

La totalité de ces demandes (à l'exception d'un dépassement sur crédits limitatifs de 538,87 F résultant d'une imputation erronée de dépenses concernant le chapitre 51-03 [U.G.A.P.] du budget de l'Education nationale) portent sur des crédits évaluatifs. Les principales dépenses intéressées concernent par ordre décroissant :

- la dette publique (9.872 millions de francs) ;
- les dépenses de garanties (3.258 millions de francs) ;
- les dépenses en atténuation de recettes (3.075 millions de francs) ;
- la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (1.691 millions de francs) ;
- les frais de justice et de contentieux, réparations civiles (526 millions de francs) ;
- les encouragements à la construction immobilière (244 millions de francs) ;
- les cotisations sociales et prestations sociales (35 millions de francs).

Les annulations de crédits non consommés portent sur 8.064 millions de francs au lieu de 10.930 millions de francs en 1982. Sur le budget des charges communes, les annulations s'élèvent à 3.292 millions de francs dont 3.152 millions de francs pour le seul titre I. Sur le budget de l'enseignement scolaire (Education nationale), les annulations s'élèvent à 741 millions de francs, dont 581 millions de francs pour le seul titre III. Sur le budget de l'Intérieur et de la Décentralisation, les annulations s'élèvent à 434 millions de francs dont 421 millions de francs pour le seul titre III.

Pas plus que les années précédentes, le présent projet de loi de règlement ne comporte de précisions sur la nature des crédits dont l'annulation est ainsi proposée. Ce manque d'information, déjà déploré lors de l'examen de précédentes lois de règlement, n'en est pas moins regrettable, même si les crédits en cause sont en diminution par rapport à l'année 1982.

L'augmentation nette de crédits qui est proposée pour les dépenses ordinaires civiles s'élève, en définitive, à 10,958 milliards de francs.

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 4.

Dépenses civiles en capital du budget général.

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1983 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.

Supprimé.

(En francs.)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. — Investissements exécutés par l'Etat	25.467.174.799,77	0,27	149,50
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	44.174.464.605,54	0,20	40,66
VII. — Réparation des dommages de guerre	8.114.038,58	»	0,42
Totaux	69.649.753.443,89	0,47	190,58

Commentaires. — Le montant définitif des dépenses civiles en capital est arrêté à 69,650 milliards de francs au lieu de 76,294 milliards de francs en 1982.

Les ouvertures de crédits complémentaires correspondent au dépassement de centimes. Le montant des annulations de crédits non consommés est quasi nul (190,58 F).

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 5.

Dépenses ordinaires militaires du budget général.

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1983 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.

Supprimé.

(En francs.)

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	79.520.383.921,24	38.026.796,84	353 708.340,60
Totaux	79.520.383.921,24	38.026.796,84	353.708.340,60

Commentaires. — Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires est arrêté à 79,520 milliards de francs, au lieu de 72,327 milliards de francs en 1982, soit + 10 %.

Les ouvertures de crédits complémentaires portent sur 38,03 millions de francs essentiellement au titre des frais de contentieux. Les annulations de crédits non consommés qui s'élèvent à 354 millions de francs, portent principalement sur les titres III de la section commune (188,7 millions de francs), de la section forces terrestres (74 millions de francs) et de la section gendarmerie (76 millions de francs).

Votre commission des Finances vous demande de ne pas adopter cet article.

Article 6.

Dépenses militaires en capital du budget général.

**Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1983 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.

(En francs.)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. — Equipement	55.296.985.299,42	0,15	19,73
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	192.043.962,57	»	0,43
Totaux	55.489.029.261,99	0,15	20,16

Texte proposé par votre Commission

Supprimé.

Commentaires. — Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général est arrêté à 55,489 milliards de francs, au lieu de 51,098 milliards de francs en 1982, soit + 8,6 %.

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 7.

Résultat du budget général de 1983.

**Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Le résultat du budget général de 1983 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	855.859.137.463,47 F
Dépenses	991.145.670.356,30 F
Excédent des dépenses sur les recettes	135.286.532.892,83 F

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

Texte proposé par votre Commission

Supprimé.

Commentaires. — L'article 7 fixe à 135,287 milliards de francs le déficit du budget général pour 1983. Ce montant représente la différence entre les recettes indiquées à l'article 2 et les dépenses telles qu'elles résultent des articles 3 à 6.

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 3.

Résultats des budgets annexes (services civils).

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission

I. — Les résultats définitifs des budgets annexes (services civils), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés, pour 1983, 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.

Supprimé.

(En francs.)

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	1.506.819.880,51	20.787.240,46	8.536.769,95
Journaux officiels	419.374.070,02	8.363.486,24	1.132.554,22
Légion d'honneur	99.755.561,73	22.131.603,53	14.572.308,80
Monnaies et Médailles	527.907.579,53	25.595.120,03	84.600.134,30
Ordre de la Libération	2.964.302,00	635.050,40	635.050,40
Postes et télécommunications	138.595.091.631,55	109.908.563,03	1.258.088.992,33
Prestations sociales agricoles	56.678.442.971,13	1.482.127.615,47	2.059.844.644,34
Totaux	197.830.355.997,57	1.669.548.679,96	3.437.410.454,39

II. — Il est ouvert aux ministres, au titre des budgets annexes pour 1983, des autorisations de programme supplémentaires s'élevant à 234.000.000 F.

Commentaires. — Les résultats définitifs des budgets annexes (services civils) sont arrêtés à 197,83 milliards de francs.

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées s'élèvent à 1,67 milliard de francs et concernent principalement le budget annexe des prestations sociales agricoles (1,482 milliard de francs).

Les annulations de crédits non consommés sont deux fois plus élevées : 3,437 milliards de francs. Elles concernent essentiellement les budgets annexes des prestations sociales agricoles (2,06 milliards de francs) et des postes et télécommunications (1,268 milliard de francs).

En outre, il est demandé une ouverture d'autorisation de programme supplémentaire de 234 millions de francs, afin de corriger une erreur matérielle dans la présentation du projet de loi de finances rectificative du 24 décembre 1983, qui n'avait pas permis de soumettre ces autorisations de programme au vote du Parlement.

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 9.

Résultats des budgets annexes (services militaires).

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Les résultats définitifs des budgets annexes (services militaires), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés, pour 1983, 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.

(En francs.)

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	4.635.630.708,78	30.135.745,19	498.957.134,41
Totaux	4.635.630.708,78	30.135.745,19	498.957.134,41

Texte proposé par votre Commission

Supprimés.

Commentaires. — Les résultats définitifs du budget annexe du service des essences sont arrêtés à 4,636 milliards de francs. Les ouvertures de crédits complémentaires atteignent 30 millions de francs (au lieu de 60 millions de francs en 1982) tandis que les annulations de crédits non consommés s'élèvent à 499 millions de francs (au lieu de 800 millions de francs en 1982).

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 10.

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1984.

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission

Supprimés.

I. — Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1983, 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.

(En francs.)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1983		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 ..	8.701.133.335,51	8.988.618.571,28	56.689.693,90	705.899.983,39	•
§ 2. — Opérations à caractère temporaire.					
Comptes d'affectation spéciale ..	298.136.031,91	67.821.688,10	•	0,09	•
Comptes de commerce	66.805.224.863,92	67.195.620.090,12	•	•	•
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.	460.112.836,06	537.341.462,11	•	•	•
Comptes d'opérations monétaires.	26.508.021.375,16	9.847.259.879,01	•	•	25.890.452.335,55
Comptes d'avances.	115.305.155.442,43	113.042.558.142,58	6.106.111.057,00	10.955.614,57	•
Comptes de prêts.	6.333.818.484,33	10.301.818.024,14	0,83	5.000.000,50	•
Totaux pour le § 2	215.710.487.033,81	200.992.417.286,06	6.106.111.057,83	15.955.615,16	25.890.452.335,55
Totaux généraux	224.411.600.369,32	209.981.035.857,34	6.182.800.751,73	721.855.598,55	25.890.452.335,55

**Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Texte proposé par votre Commission

II. — 1° Les soldes, à la date du 31 décembre 1983, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

Supprimé.

(En francs.)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1983	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire.	447.028,24	1.014.012.351,66
Comptes de commerce	927.433.417,42	4.930.467.137,07
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	3.724.823.144,11	24.022.876,16
Comptes d'opérations monétaires	30.862.447.477,85	8.970.798.289,41
Comptes d'avances	32.289.713.259,76	»
Comptes de prêts	82.485.548.682,19	»
Totaux	150.290.413.009,57	14.939.300.654,30

Les soldes ainsi arrêtés sont reportés à la gestion 1984, à l'exception d'un solde débiteur de 41.875.941,44 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 4.971.995.142,30 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 15.

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

Commentaires. — Les résultats des comptes spéciaux retraçant les opérations à caractère définitif sont arrêtés à 8,701 milliards de francs pour les dépenses et à 8,989 milliards de francs pour les recettes.

Les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires portent sur 57 millions de francs dont 53 millions de francs pour le financement de diverses dépenses d'intérêt militaire (utilisation du système d'oléoduc Donges-Metz). Le montant des annulations de crédits non consommés atteint 706 millions de francs au lieu de 330 millions de francs en 1982.

Les résultats des comptes spéciaux retraçant des opérations à caractère temporaire sont arrêtés à 215,710 milliards de francs pour les dépenses et à 200,992 milliards de francs pour les recettes.

Les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires portent sur 6,106 milliards de francs, dont 5,111 milliards de francs pour

le compte d'avances n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » et 0,996 milliard de francs pour le compte 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ». Le montant des annulations de crédits non consommés s'élève à 16 millions de francs.

Une fois de plus, la Cour des comptes souligne « le caractère irréaliste des prévisions des lois de finances initiales supposant un équilibre des dépenses et des recettes de l'année » du compte 903-54.

Un découvert complémentaire de 25,89 milliards de francs est demandé pour le compte d'opérations avec le Fonds monétaire international. Toutefois, cette autorisation, qui n'a qu'un caractère comptable, reste sans influence sur le solde d'exécution des lois de finances pour 1983.

Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1984 sont arrêtés en soldes débiteurs à 150,290 milliards de francs et en soldes créditeurs à 14,939 milliards de francs. Deux soldes débiteurs, l'un de 42 millions de francs concernant les comptes de prêt, l'autre de 4.972 millions de francs concernant les comptes d'opérations monétaires ne sont pas reportés à la gestion 1984 et font l'objet d'un transfert aux découverts du Trésor.

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 11.

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1983.

**Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Texte proposé par votre Commission

I. — Les résultats des comptes spéciaux du Trésor, définitivement clos au titre de l'année 1983, sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par catégorie de comptes et par ministère gestionnaire, conformément au tableau J annexé à la présente loi.

Supprimés.

(En francs.)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1983		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations des crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
§ 1. — Opérations à caractère définitif.					
Comptes d'affectation spéciale :					
902.07 Modernisation du réseau des débits de tabacs . . .	9.429.156,51	4.916.881,94	13.335,64	4.759.270,13	•
902.09 Comptes des certificats pétroliers.	•	•	•	•	•
Total du § 1.	9.429.156,51	4.916.881,94	13.335,64	4.759.270,13	•
§ 2. — Opérations à caractère temporaire.					
Comptes d'affectation spéciale :					
902.07 Modernisation du réseau des débits de tabacs ..	15.930.100,00	19.223.424,80	•	7.615.765,00	•

**Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Texte proposé par votre Commission

(En francs.)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1963		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations des crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers :					
905.03 Exécution de divers accords conclus avec des gouvernements étrangers relatifs à l'indemnisation d'intérêts français (nationalisations et mesures similaires)	27.120.572,50	879.702,87	•	•	•
Comptes d'avances :					
903.53 Avances aux collectivités locales et établissements publics locaux	18.038.264,00	18.848.931,72	•	161.961.736,00	•
903.55 Avances aux territoires, établissements et états d'outre-mer.	428.879.971,34	179.017.317,15	33.879.971,34	75.000.000,00	•
Total du § 2.	489.968.907,84	215.969.376,54	33.879.971,34	244.577.501,00	•
Total du § 1.	9.429.156,51	4.916.881,94	13.335,64	4.759.270,13	•
Total général.	499.398.064,35	220.886.258,48	33.893.306,98	249.336.771,13	•

**Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale**

Texte proposé par votre Commission

II. — Les soldes à la date du 31 décembre 1983 des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1983 sont arrêtés aux sommes ci-après :

Supprimés.

(En francs.)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1983	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale (opérations à caractère définitif et à caractère temporaire) :		
902.07 Modernisation du réseau des débits de tabacs	»	61.704.084,15
902.09 Compte des certificats pétroliers	»	155.878.049,53
Total pour les comptes d'affectation spéciale	»	217.582.133,68
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers :		
905.03 Exécution de divers accords conclus avec des gouvernements étrangers relatifs à l'indemnisation d'intérêts français (nationalisations et mesures similaires)	»	»
Comptes d'avances :		
903.53 Avances aux collectivités locales et établissements publics locaux	33.671.879,50	»
903.55 Avances aux territoires, établissements et Etats d'outre-mer	1.218.637.553,03	»
Total pour les comptes d'avances .	1.252.309.432,53	»

Les soldes créditeurs des comptes d'affectation spéciale clos au titre de l'année 1983 sont transportés aux découverts du Trésor.

Les soldes des comptes d'avances clos au titre de l'année 1983 ci-dessus mentionnés sont repris en balance d'entrée 1984 au compte d'avances « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer ».

Commentaires. — Cet article arrête les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1983.

Pour les opérations à caractère définitif des comptes spéciaux, les dépenses s'élèvent à 9 millions de francs et les recettes à 5 millions de francs. En outre, sont demandées des ouvertures de crédits complémentaires pour 13.335,64 F et des annulations de crédits non consommés pour 5 millions de francs.

Pour les opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux, les dépenses s'élèvent à 490 millions de francs et les recettes à 216 millions de francs. Les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires s'élèvent à 34 millions de francs pour le compte 903-55 « Avances aux territoires, établissements et Etats d'outre-mer » et les annulations de crédits non consommés à 245 millions de francs.

Les soldes des comptes définitivement clos au titre de l'année 1983 sont débiteurs de 1,252 milliard de francs et créditeurs de 0,218 milliard de francs. Les soldes des deux comptes débiteurs 903-53 « Avances aux collectivités locales et établissements publics locaux » et 903-55 « Avances aux territoires, établissements et Etats d'outre-mer » sont repris au 1^{er} janvier 1984, à un compte unique intitulé « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer ».

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 12.

Résultats des opérations d'emprunts pour l'année 1983.

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission

Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1983, est arrêté, conformément au tableau ci-après, à la somme de 2.523.124.908,62 F.

Supprimé.

(En francs.)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	4.178.627,68	»
Charges résultant du paiement des rentes viagères	1.847.874,71	»
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	289.436.019,68	2.952.986,00
Différences de change	»	»
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	2.232.682.637,86	»
Pertes et profits divers	»	2.067.265,31
Totaux	2.528.145.159,93	5.020.251,31
Solde	2.523.124.908,62	

Commentaires. — L'article 12 présente les résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor pour 1983. Celles-ci se soldent par un déficit d'un montant de 2,523 milliards de francs.

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 13.

Gestion de fait. Reconnaissance d'utilité publique de dépenses.

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 411.428,81 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 16 décembre 1980, 28 octobre 1982 et 1^{er} mars 1984 au titre du ministère de la Qualité de la vie, du ministère de la Culture et de l'Environnement jusqu'au 5 avril 1978 et du ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs à partir du 5 avril 1978.

Texte proposé par votre Commission

—
Supprimé.

Commentaires. — Les opérations en cause d'un montant de 411.428,81 F concernant les frais de l'administration centrale du tourisme que celle-ci a réglés au moyen de fonds mis à la disposition de l'Association française d'action touristique sous le couvert de subventions.

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 14.

Apurement du fonds de compensation pour la T.V.A.

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Est définitivement apuré le solde du compte « Fonds de compensation pour la T.V.A. » par transport au compte permanent des découverts du Trésor de la totalité de son montant, soit 719.047.790,35 F.

Texte proposé par votre Commission

—
Supprimé.

Commentaires. — Cet article a pour objet d'apurer, par transport au compte permanent des découverts du Trésor, le débit de 719 millions de francs provenant du compte de trésorerie 492-618 « Fonds de compensation pour T.V.A. ».

La position de la Cour des comptes est explicitée dans sa réponse à la question de la Commission figurant en annexe.

Votre commission des Finances vous demande **de ne pas adopter** cet article.

Article 15.

**Transports aux découverts du Trésor
des résultats définitifs de 1983.**

Texte proposé initialement par le Gouvernement
et adopté par l'Assemblée nationale

Texte proposé par votre Commission

(En francs.)

I. — Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 10, 12 et 14 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Supprimé.

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1983	135.286.532.892,83
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés en 1983	4.971.995.142,30
Solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunt pour 1983	2.523.124.908,62
Apurement du Fonds de compensation pour la T.V.A. ...	719.047.790,35
Total	143.500.700.734,10

II. — La somme mentionnée à l'article 11 est transportée en atténuation des découverts du Trésor :

Résultat net des comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 1983	217.582.133,68
--	----------------

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 de

.....	41.875.941,44
-------	---------------

La somme précitée, correspondant au montant en capital des échéances au 31 décembre 1983 est transportée en augmentation des découverts du Trésor.

Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I — II + III)	143.324.994.541,86
---	--------------------

Commentaires. — 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.

En application de ce texte, l'article 15 propose de transporter au compte des découverts du Trésor au titre des résultats définitifs de 1983, 143,325 milliards de francs, dont 42 millions de francs proviennent de remises de dettes contractées à l'égard de la France par certains pays en développement faisant partie de la catégorie des moins avancés.

Votre commission des Finances vous demande de **ne pas adopter** cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

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

Le jeudi 9 mai 1985, la commission des Finances, présidée par M. Edouard **Bonnefous**, président, a procédé à l'audition de M. André **Chandernagor**, premier président de la Cour des comptes, accompagné de MM. du **Pontavice**, président de chambre, **Charret**, conseiller maître, et **Delafosse**, conseiller référendaire, sur le projet de loi n° 2562 (1984-1985) portant règlement définitif du budget de 1983. Les magistrats de la Cour des comptes ont répondu au questionnaire écrit qui leur avait été adressé par la Commission.

Interrogé sur les procédures envisageables pour conférer aux visas en dépassement de crédits un caractère réellement exceptionnel, M. du **Pontavice** a rappelé que ces dépassements devraient en toute logique être évités, car l'administration dispose de nombreuses possibilités pour lui permettre de suppléer aux éventuelles insuffisances des crédits. La procédure du visa est l'autorisation donnée à l'ordonnateur de viser une dépense impérative pour laquelle il n'existe pas de crédits disponibles. Cette procédure d'urgence a cependant été détournée de sa vocation pour permettre d'engager des actions nouvelles, pour lesquelles les dotations apparaissent insuffisantes. Une fixation réaliste des crédits serait seule susceptible d'éviter un dépassement irrégulier.

Concernant le versement en 1983 de 2 milliards de francs du budget annexe des P.T.T. aux recettes du budget général, M. **Charret** a rappelé qu'aux termes de la loi organique, un tel versement au titre des recettes non fiscales ne saurait être prédéterminé, et ne peut dans tous les cas être fixé qu'en fonction du solde dégagé par le budget annexe en fin d'année.

Or, ce versement opéré en 1983 excède largement le solde créditeur du compte de pertes et profits pour 1982 et 1983. Au total, le solde — négatif après ce versement — a été couvert par un prélèvement de trésorerie sur les disponibilités déposées au Trésor (fonds de chèques postaux) ce qui équivaut à une avance de ce dernier aux P.T.T.

Ainsi, les prélèvements excèdent les résultats du budget annexe de 1982 et de 1983, le financement étant assuré par une procédure irrégulière, tant au regard du Code des P.T.T. qu'au regard de la loi organique en matière d'avances du Trésor.

Répondant à la troisième question de la Commission, **M. Charret** a rappelé que les irrégularités d'ordre juridique et comptable étaient passibles de sanctions selon des procédures prévues par le règlement général sur la comptabilité publique et la Cour de discipline budgétaire et financière, sous réserve que leur auteur soit identifiable et qu'il ne puisse exciper d'un ordre écrit et préalable du Ministre.

M. Delafosse a ensuite dressé une rétrospective de l'évolution des charges de la dette publique depuis 1980. Sa charge totale s'est fortement accrue, passant de 26 à 68,5 milliards de francs entre 1980 et 1983 (soit + 163 %) mais le rythme annuel de hausse a été irrégulier (+ 71,9 % en 1981 ; + 7,5 % en 1982 ; + 42,2 % en 1983).

Le tassement relatif en 1982 est cependant artificiel et résulte principalement de la modification du régime des paiements des intérêts des bons en compte courant (paiement échelonné au lieu d'un paiement total dès l'émission).

Par ailleurs, la structure de la dette s'est également modifiée au profit de la dette à long terme (21,9 milliards de francs soit 31,9 % du total en 1983 contre 24,6 % en 1980) et de la dette extérieure (3 milliards de francs soit 4,6 % du total en 1983), quasi inexistante jusqu'en 1982.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a observé que la France avait été conduite à s'endetter à une époque où les taux d'intérêt étaient particulièrement élevés. Répondant à une question de **M. André Voisin**, **M. du Pontavice** a indiqué que les possibilités de conversion des emprunts ou de remboursement par anticipation dépendaient des conventions particulières à chaque emprunt.

Interrogé sur les modes de financement de la dernière augmentation du capital de P.C.U.K., **M. Charret** a indiqué à la Commission que les actes de gestion pour lesquels P.C.U.K. s'est endetté, deux jours avant de cesser toute activité et de perdre la quasi-totalité de ses éléments d'actif et de passif, afin de pallier les délais apportés à la libération complète de son capital, soulèvent divers problèmes qui font actuellement l'objet d'un examen par la Cour à l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion du groupe Péchiney pour les exercices 1982-1984.

Répondant à une dernière question de la Commission, **M. Delafosse** a donné des indications sur les modalités d'apurement du fonds de compensation pour la T.V.A.

II. — OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le mardi 28 mai 1985, la commission des Finances, présidée par M. Edouard **Bonnefous**, président, a procédé à l'examen du projet de loi de règlement sur le rapport de M. Maurice **Blin**, rapporteur général.

Le Rapporteur général a d'emblée souligné certaines spécificités du projet de loi :

— l'inflexion par le Gouvernement de sa politique financière en 1983, compte tenu du rythme d'inflation et du déséquilibre de la balance des paiements. La politique de rigueur ainsi inaugurée a conduit à un fléchissement du produit intérieur brut, compensé par un freinage de l'inflation et une réduction du déficit de la balance des paiements ;

— le déficit du budget de l'Etat, fixé initialement à 117,8 milliards de francs (environ 3 % du produit intérieur brut), a atteint 137 milliards de francs en définitive.

Le Rapporteur général a ensuite observé que la modération du creusement de ce déficit n'avait été obtenue qu'au prix de diverses opérations :

— l'annulation en cours d'exercice de 25 milliards de francs, il est vrai, compensée par un dépassement de crédits de 19 milliards de francs rendu nécessaire notamment pour le financement de la charge de la dette publique ;

— certains dépassements temporaires de crédits limitatifs, notamment pour les titularisations d'auxiliaires du ministère de l'Education ;

— la diminution de certaines dépenses, notamment lors de l'augmentation de capital de Péchiney UGINE Kuhlmann et, en outre, pour l'imputation de certaines avances aux actionnaires de S.A.C.I.L.O.R. La Cour des comptes, a rappelé le Rapporteur général, a souligné ces irrégularités. Un même type de diminution a été obtenu pour le budget des P.T.T. et pour certains crédits dus à la Banque française du commerce extérieur. Au total, 10,7 milliards de francs ont été imputés sur 1982 ou 1984 et ne sont pas pris en

compte en 1983. Enfin, le provisionnement du F.C.T.V.A. — insuffisant en 1983 — sera compensé par un prélèvement sur recettes ultérieur ;

— la majoration de 4,5 milliards de francs des recettes, notamment au moyen du remboursement anticipé par E.D.F. d'un prêt du F.D.E.S.

M. Maurice Blin a ensuite souligné que le transfert au budget général de l'excédent du budget annexe des P.T.T. n'avait pas pris en compte les provisions pour risque de change constituées par cette administration et avait, selon toutes apparences, nécessité une ponction sur les comptes-chèques postaux.

Compte tenu de l'ampleur et du caractère contestable de ces opérations, le Rapporteur général a estimé qu'il ne saurait proposer l'adoption du projet de loi.

M. Christian **Poncelet** a souligné que les écritures concernant la période complémentaire avaient fait l'objet, en son temps, de critiques de la part de M. **Bouloche**. Encore ne visaient-elles que des dépenses ordinaires et dûment autorisées par la réglementation. Aujourd'hui, les irrégularités concernent pour des montants considérables les dépenses en capital.

M. **André Fosset** a estimé, pour sa part, que quitus ne pouvait être donné au Gouvernement pour un budget dont le vote initial par le Parlement s'est révélé, à l'expérience, sans signification compte tenu des nombreuses annulations de crédits opérées par le Gouvernement pendant l'année.

M. Pierre **Gamboa** est alors intervenu pour souligner que les prévisions de la loi de finances 1983 avaient été complètement modifiées par le plan du 25 mars 1983 qui ne pouvait être approuvé ni dans ses motivations ni dans ses résultats.

M. Louis **Perrein** a fait observer que le Ministre s'était justifié des critiques formulées sur les écritures de fin de gestion et en assumait la responsabilité.

*
**

La Commission a alors, dans sa majorité, décidé d'adopter les conclusions de son Rapporteur et de proposer au Sénat le **rejet** du projet de loi n° 300 (1984-1985) portant règlement définitif du budget de 1983.

A N N E X E

QUESTIONNAIRE A LA COUR DES COMPTES SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT 1983

1. La Cour signale l'importance qu'ont prise en 1983 les dépassements temporaires sur crédits limitatifs et qualifie ces derniers de succédané aux décrets d'avances.

Quelle modification des procédures administratives pourrait être envisagée afin que les visas de dépassements revêtent un caractère plus exceptionnel ?

2. La Cour fait observer à propos du budget annexe des P.T.T. que l'imputation du versement de « l'excédent d'exploitation affecté aux recettes du Budget général » de 2.000 millions de francs sur la section des opérations en capital, comme en 1982, est contestable et s'analyse comme une contribution imposée au budget annexe par la loi de finances, non conforme aux dispositions de l'article 21 de la loi organique.

Peut-elle développer cette argumentation en la reliant notamment à la décision du Conseil constitutionnel n° 84-124 DC du 29 décembre 1984 ?

3. Quelles propositions la Cour peut-elle formuler pour qu'il puisse être rapidement remédié aux imprécisions du régime juridique et comptable qui permet de proposer l'apurement en 1983 du compte retraçant les opérations du Fonds de compensation pour la T.V.A., en le traitant ainsi différemment des autres comptes de trésorerie ?
4. Quelles remarques appellent, de la part de la Cour, les conséquences sur les comptes de P.C.U.K. du financement par crédits relais de la contribution de l'Etat au redressement de la situation financière de cette entreprise, répréhensible par ailleurs sur le plan du droit budgétaire ?
5. La Cour peut-elle énumérer et préciser les violations aux règles budgétaires ou juridiques ou autres erreurs commises successivement par les ordonnateurs et les comptables s'agissant des écritures de fin de gestion (p. 222 et suivantes du rapport).

Quelles suites ces violations ou erreurs peuvent-elles entraîner pour leurs auteurs ?

6. La Cour peut-elle faire une rétrospective de l'évolution des charges de la dette publique depuis 1980 en indiquant les facteurs d'évolution année par année et les éléments nouveaux concernant la gestion de l'année 1983 ?

QUESTION N° 1

La Cour signale l'importance qu'ont prise en 1983 les dépassements temporaires sur crédits limitatifs et qualifie ces derniers de succédané aux décrets d'avances.

Quelle modification des procédures administratives pourrait être envisagée afin que les visas en dépassement revêtent un caractère plus exceptionnel ?

RÉPONSE

L'article 11 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ».

Selon le même article, le montant de ces crédits ne peut être modifié que par une loi de finances, ou (en dehors des possibilités de virements, transferts, répartitions et reports ouvertes par les articles 14 et 17 de la loi organique) (1), par un recours exceptionnel, en cas d'urgence, soit au crédit global pour dépenses accidentelles (le prélèvement sur cette réserve étant opéré par décret) soit à la procédure du décret d'avances, lequel doit être ratifié par la plus prochaine loi de finances.

Toute autre procédure permettant à l'administration de s'affranchir du caractère limitatif des autorisations budgétaires est irrégulière.

Il en est en particulier ainsi de la pratique, depuis longtemps relevée par la Cour, consistant à autoriser les contrôleurs financiers, dans l'attente de majorations de crédits par voie réglementaire ou, plus souvent, législative, à viser les engagements de dépenses en dépassement des autorisations ouvertes, la contrepartie étant le blocage sur d'autres chapitres de crédits d'égal montant.

Ce procédé n'est pas autorisé par la loi organique ; quelles que soient les précautions dont il est accompagné (autorisation donnée par le ministre chargé du Budget, blocage équilibrant le montant du dépassement, régularisation par la loi de finances rectificative suivante), il est contraire aux règles posées par l'article 11.

Après plusieurs années d'extension préoccupante, la Cour avait pu constater, de 1980 à 1982, une limitation du recours à ce procédé. L'année 1983 a marqué au contraire une recrudescence, due pour une large part à des dépassements affectant des chapitres de dépenses de personnel, à la suite des retards intervenus dans la titularisation d'auxiliaires (2).

L'autorisation d'un dépassement temporaire peut s'expliquer lorsqu'il s'agit de faire impérativement face à une charge dont le montant ne pouvait absolument pas être prévu lors de la préparation de la loi de finances et dont l'urgence est telle qu'il n'est pas possible d'attendre le terme d'une procédure normale d'ouverture de crédits. Il n'en va pas de même lorsque sont compensées de cette manière des insuffisances de crédits résultant soit d'une mauvaise appréciation de la dépense répétée chaque année, soit du lancement d'actions nouvelles pour lesquelles les dotations nécessaires n'avaient pas été envisagées. Une fixation réaliste des crédits et une gestion plus rigoureuse sont alors seules susceptibles d'éviter un dépassement irrégulier.

(1) En outre, pour les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale, les articles 21 et 25 de la loi organique, autorisent des majorations de crédits consécutives à la constatation de recettes supérieures aux évaluations figurant dans les lois de finances. Ces majorations sont prononcées par arrêté du ministre des Finances.

(2) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1983, p. 200 à 203.

QUESTION N° 2

La Cour fait observer à propos du budget annexe des P.T.T. que l'imputation du versement de « l'excédent d'exploitation affecté aux recettes du Budget général » de 2.000 millions de francs sur la section des opérations en capital, comme en 1982, est contestable et s'analyse comme une contribution imposée au budget annexe par la loi de finances, non conforme aux dispositions de l'article 21 de la loi organique.

Peut-elle développer cette argumentation en la reliant notamment à la décision du Conseil constitutionnel n° 84-124 DC du 29 décembre 1984 ?

RÉPONSE

Aux termes de l'article 21 (alinéa premier) de la loi organique, « les budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissements et les ressources spéciales affectées à ces dépenses ». Cet article ne prévoit pas, au profit du budget général, de prélèvements dont les montants seraient fixés indépendamment des résultats annuels d'exécution des budgets annexes, tels qu'ils sont prévus par l'article 139 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 1984 mentionnée dans la question posée, s'est référé à l'existence de soldes créditeurs du budget annexe pour apprécier la possibilité de procéder à des versements au budget général.

Il convient en conséquence de situer la contribution de 2 milliards de francs versée en 1983 au budget général par le budget annexe des P.T.T. par rapport aux résultats enregistrés par ce dernier budget.

I. — Versement du budget annexe des P.T.T. au budget général.

Il résulte de l'« Etat A — Tableau des voies et moyens », annexé à la loi de finances pour 1983, qu'au titre des « recettes non fiscales » à provenir des « exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier », qui devait être « versement du budget annexe des P.T.T. de 2.000 millions de francs », qui devait être pris en recettes à la ligne 121 du budget général.

Le décret n° 82-1208 du 30 décembre 1982, portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances pour 1983 au budget annexe des P.T.T., comporte à cette fin un crédit de paiement de 2.000 millions de francs au chapitre 69-06 « excédent d'exploitation affecté aux recettes du budget général ». Ce chapitre figure dans la première section (dépenses de fonctionnement) parmi les « opérations de régularisation ».

Les prévisions de la loi de finances initiale ont été modifiées par la loi de finances rectificative du 24 décembre 1983 : sur l'« Etat A » (ligne 121), le versement prévisionnel du budget annexe des P.T.T. a été majoré de 1.650 millions de francs et porté de ce fait à 3.650 millions de francs.

Les dotations complémentaires ouvertes par la même loi à ce budget annexe, telles qu'elles sont réparties par le décret n° 83-1182 du 29 décembre 1983 ne comportent aucun crédit de contrepartie ; cette situation s'explique par les considérations ci-après :

Le total des recettes comptabilisées au titre de l'exercice 1983 à la ligne 121 du budget général s'élève à 3.614 millions de francs qui se ventilent comme suit :

— reliquat de 914 millions de francs sur le versement de 2.806 millions de francs que devait effectuer le budget annexe au titre de l'exercice 1982 ; ce reliquat, ordonnancé le 28 février 1983 et imputé audit budget sur l'exercice 1982, n'a été pris en recettes que le 28 avril suivant par le budget général et s'est donc trouvé rattaché pour ce dernier, à la gestion 1983 (1) ;

(1) Cf. rapports en vue du règlement des budgets de 1982 (p. 95, 96 et 331) et de 1983 (p. 43).

— 700 millions de francs correspondant au versement que le budget annexe a effectué, pour la première fois, au budget général à titre de rémunération de la trésorerie mise à la disposition des télécommunications par le Trésor (1); cette charge a été imputée sur les crédits ouverts par la loi de finances pour 1983 au chapitre 67-01 « Frais financiers » du budget annexe (2);

— 2.000 millions de francs correspondant au crédit ouvert au chapitre 69-06 (« excédent d'exploitation affecté aux recettes du budget général »).

Les 2.700 millions de francs mentionnés ci-dessus ont été ordonnancés sur le budget annexe et rattachés en recettes au budget général aux dates précisées dans le tableau ci-après :

(En millions de francs.)

Versement au budget général		Ordonnancement sur le budget annexe	Ecritures de recettes au budget général
Excédent d'exploitation	Trésorerie des télécommunications		
1.350	»	27 juillet 1983	5 août 1983
150	525	15 septembre 1983	23 septembre 1983
500	175	28 février 1984	31 décembre 1983 (date effective : 29 février 1984)
2.000	700		

Les versements effectués au titre de l'« excédent d'exploitation » ont donc été exactement égaux au montant des crédits ouverts à cet effet par la loi de finances initiale pour 1983.

II. — Résultats du budget annexe des P.T.T.

Les résultats pour 1983, tels qu'ils sont retracés dans la comptabilité générale tenue par l'administration des P.T.T., ont été exposés dans le rapport de la Cour en vue du règlement du budget de 1983 (3); ils sont brièvement résumés ci-après. En outre, comme le « bleu » du fascicule « voies et moyens » (4) annexé au projet de loi de finances pour 1983 explique que « la recette (de 2 milliards de francs pour le budget général) correspond au versement par le budget annexe des P.T.T. de la moitié de l'excédent d'exploitation de chacune des branches prévu pour l'année antérieure », il paraît nécessaire de rappeler également les résultats de 1982 (5).

1° Section de fonctionnement.

Les résultats d'exploitation et les soldes du compte de pertes et profits s'établissent comme suit (6).

(1) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1983 (p. 45).

(2) Pour 1984, un crédit de 600 millions de francs a été inscrit à un paragraphe individualisé de l'article « Télécommunications » du chapitre 66-01 « Frais financiers ».

(3) Cf. p. 93 et 94.

(4) Cf. p. 53.

(5) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1982 (p. 95 et suivantes).

(6) Pour 1981, le résultat d'exploitation s'établissait à + 2.203,9 millions de francs tandis que le compte de pertes et profits dégageait un solde débiteur de 1.537,4 millions de francs.

(En millions de francs.)

	1982	1983
Résultats d'exploitation	+ 3.287,6	+ 3.656,6
Solde du compte de pertes et profits	+ 497,8	— 3.046,9

Les résultats de la section de fonctionnement ne prennent pas en compte l'incidence du versement au budget général dont la charge a été imputée, en comptabilité générale, sur la section des dépenses en capital, tant en 1982 (2.806 millions de francs) qu'en 1983 (2.000 millions de francs).

On constate que le versement de 2.000 millions de francs opéré en 1983 excède le solde créditeur du compte de pertes et profits pour 1982 et beaucoup plus fortement encore le solde du même compte pour 1983, puisque ce solde est négatif.

Cette constatation peut être rapprochée de deux des « considérant » de la décision du Conseil constitutionnel en date du 29 décembre 1984 :

« Considérant que cette règle (1) qui découle de la notion même de budget annexe fait obstacle à ce qu'une part du produit des recettes d'un budget annexe soit affectée indifféremment à des dépenses du budget annexe et à des dépenses étrangères à ce dernier, et alors même que les premières ne pourraient pas être entièrement couvertes par les recettes qui leur sont organiquement affectées ; que, dans ces conditions, ne serait pas conforme à la Constitution l'inscription au budget annexe des postes et télécommunications d'un crédit correspondant à un versement obligatoire au budget général déterminé dans son montant de façon définitive et inconditionnelle, indépendamment du résultat de l'exécution du budget annexe tel qu'il sera constaté en fin d'exercice ;

« Considérant, en revanche, dans le cas où l'exécution du budget annexe ferait apparaître en fin d'exercice un solde créditeur à la section de fonctionnement, solde créditeur qui n'est en lui-même contraire à aucune disposition de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et où, par conséquent, toutes les charges de fonctionnement du service des postes et télécommunications auraient été couvertes par les recettes qui leur sont affectées, que les articles susmentionnés de cette ordonnance ne s'opposent pas à ce que le montant de l'excédent d'exploitation non affecté par la loi de finances à la couverture des dépenses d'investissement du budget annexe soit versé au budget général. »

2° Section des opérations en capital.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le prélèvement au profit du budget général a été imputé, en comptabilité générale, tant en 1982 qu'en 1983, sur la section des opérations en capital.

Abstraction faite de cette charge particulière ainsi que des résultats du compte de pertes et profits, les ressources et les charges propres à la deuxième section s'établissent comme suit :

(En millions de francs.)

	1982	1983
Ressources	32.151	38.259
Charges	30.486	34.503
Solde	+ 1.665	+ 3.756

(1) Règle qui résulte des articles 20 et 21 de la loi organique et selon laquelle les charges des services dotés d'un budget annexe doivent être normalement couvertes par les recettes affectées à cette fin.

3° Ensemble des deux sections.

Les résultats d'ensemble du budget annexe avant prélèvement au profit du budget général sont donc les suivants :

(En millions de francs.)

Solde de	1982	1983
La première section	+ 497,8	— 3.046,9
La deuxième section	+ 1.665	+ 3.756
Total	+ 2.162,8	+ 709,1

Mais après prélèvement au profit du budget général, le solde total des deux sections devient négatif :

En 1982 :

2.162,8 millions de francs — 2.806 millions de francs = — 643,2 millions de francs.

En 1983 :

709,1 millions de francs — 2.000 millions de francs = — 1.290,9 millions de francs.

Pour chacun des deux exercices, ce solde négatif a été couvert par une « variation du fonds de roulement » d'égal montant. Ce mode de financement traduit un prélèvement sur la trésorerie, c'est-à-dire sur les disponibilités du service déposées au Trésor (1). Une telle pratique s'analyse en définitive comme une avance indirecte de ce dernier. 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 et ne satisfait pas aux conditions fixées par l'article 28 de ce texte, relatif au régime des avances du Trésor.

En définitive, si l'on estime que le prélèvement de 2.000 millions de francs opéré en 1983 correspond au versement de l'excédent d'exploitation de l'année antérieure, on constate que ledit prélèvement est :

- nettement supérieur au solde créditeur 1982 de la section de fonctionnement : 497,8 millions de francs ;
- légèrement inférieur au solde cumulé 1982 des deux sections, avant prélèvement au profit du budget général : 2.162,8 millions de francs ;
- considérablement supérieur au même solde, après imputation dudit prélèvement : — 643,2 millions de francs.

Rapporté aux résultats de 1985, le prélèvement de 2.000 millions de francs excède à la fois le solde négatif de la section de fonctionnement (— 3.046,9 millions de francs) et le solde cumulé des deux sections (+ 709,1 millions de francs).

Cette constatation peut être rapprochée d'un autre « considérant » de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1984 :

« Considérant que le budget annexe des postes et télécommunications comporte un chapitre n° 69-56 intitulé « Fonds de réserve sur résultat affecté aux recettes du budget général - crédits de paiement : 2.200.000.000 F » ; que l'inscription de cette somme

(1) Les dépôts des P.T.T. au Trésor, qui s'étaient accrus de 9.884 millions de francs en 1982, ont augmenté l'année suivante de 5.899 millions de francs portant le total des encours à 102,78 milliards de francs, essentiellement constitués par les fonds des chèques postaux.

sous ce chapitre ne saurait être interprétée comme la mise à la charge du budget annexe d'une contribution au budget général évaluée à titre définitif à ce montant ; qu'il s'agit seulement d'une évaluation prévisionnelle destinée à l'information du Parlement ; que le montant éventuel du versement qui devra être opéré au profit du budget général ne sera fixé définitivement qu'au vu du solde créditeur du budget annexe qui pourra apparaître en fin d'exercice » (1).

III. — Comptabilité générale et présentation budgétaire des opérations.

L'analyse qui précède a été conduite à partir des données de la comptabilité générale de l'administration des P.T.T. ; on y constate qu'au compte de pertes et profits, la dépense de 2.000 millions de francs a été « neutralisée » par une recette d'ordre et transférée, par une opération d'ordre également, à la deuxième section.

Cependant, dans la présentation dite « budgétaire » des opérations qui est celle du projet de loi de règlement, le versement de 2.000 millions de francs au budget général a été imputé sur les dotations de la première section du budget annexe. Aussi figure-t-il parmi les dépenses d'exploitation dans le tableau G annexé au projet de loi de règlement du budget de 1983 (2).

Cette différence de traitement résulte du recours à diverses écritures de régularisation qui permettent d'articuler comptabilité générale et comptabilité budgétaire et qui sont toujours déduites pour retracer les seules opérations budgétaires.

Ces dernières rendent bien compte de l'utilisation des crédits et des autorisations de recettes accordées par les lois de finances ; mais elles constituent une transposition des opérations d'exécution du budget annexe, telles que les décrit la comptabilité générale.

QUESTION N° 3

Quelles propositions la Cour peut-elle formuler pour qu'il puisse être rapidement remédié aux imprécisions du régime juridique et comptable qui permet de proposer l'apurement en 1983 du compte retraçant les opérations du Fonds de compensation pour la T.V.A., en le traitant ainsi différemment des autres comptes de trésorerie ?

RÉPONSE

L'article 14 du projet de loi de règlement propose l'apurement, par transport aux découverts du Trésor, d'une somme de 719.047.790,35 F égale au solde débiteur d'un compte de trésorerie (n° 492-618) retraçant les versements dont ont bénéficié pendant l'année les collectivités locales au titre du fonds de compensation de la T.V.A. Ces allocations qui, jusqu'en 1982, étaient imputées sur un crédit ouvert au budget général font depuis 1983 l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Le compte de trésorerie précité est crédité en début d'année du montant du prélèvement inscrit dans la loi de finances (8.078.000.000 F pour 1983) et débité des versements effectivement intervenus au cours de l'année (8.797.047.790,35 F), le solde débiteur (3) correspondant à l'excédent de ces versements par rapport aux prévisions.

Le mesure proposée a conduit la Cour à formuler deux catégories d'observations :

— L'apurement par une disposition particulière du projet de loi de règlement traduit le retard apporté à inclure cet excédent de charges dans les résultats de l'exercice budgétaire 1983 ; constaté nécessairement à la clôture des opérations rattachées à cet exercice (c'est-

(1) Le chapitre 69-56 (à la section des opérations en capital) est apparu pour la première fois dans la loi de finances pour 1984. Il s'est substitué, avec un libellé différent, au chapitre 69-06 (première section) ouvert par la loi de finances pour 1982 et reconduit l'année suivante.

(2) Cf. document Assemblée nationale n° 2562, p. 164 et 165.

(3) Situation au demeurant anormale pour un compte classé parmi les « comptes de régularisation créditeurs ».

à-dire, en principe, au 28 février 1984), le supplément de charges en cause aurait dû être compris dans le déficit budgétaire de 1983.

— La démarche suivie amène la juridiction à souligner à nouveau les inconvénients de l'absence d'une réglementation régissant la procédure des prélèvements sur recettes budgétaires, admise par ailleurs dans son principe par le Conseil constitutionnel (1).

Dans son rapport en vue du règlement du budget de 1979 (2), la Cour avait plus particulièrement souligné deux difficultés résultant des lacunes du dispositif réglementaire :

— pour les opérations de fin de gestion, la question n'est pas tranchée de savoir s'il convient d'appliquer aux prélèvements sur recettes le système de la gestion tel qu'il est mis en œuvre en matière de recettes ou avec les aménagements qu'il comporte en matière de dépenses,

— les versements aux collectivités font généralement l'objet d'allocations provisionnelles puis, une fois connues les bases de calcul définitives, d'une régularisation (qui se traduit par une diminution ou une augmentation des sommes allouées) dont les modalités de traitement comptable ne sont pas précisées.

Les modalités d'apurement pour 1983 du fonds de compensation pour la T.V.A. illustrent particulièrement l'importance de ces lacunes. Il paraît donc urgent et nécessaire qu'intervienne, soit de manière spécifique, soit à l'occasion d'une refonte des règles applicables au système de la gestion, une mesure d'ordre réglementaire précisant le régime budgétaire et comptable des prélèvements sur recettes.

QUESTION N° 4

Quelles remarques appellent, de la part de la Cour, les conséquences sur les comptes de P.C.U.K. du financement par crédits-relais de la contribution de l'Etat au redressement de la situation financière de cette entreprise, répréhensible par ailleurs sur le plan du droit budgétaire ?

RÉPONSE

Pour assainir la situation financière de P.U.C.K. avant de transférer ses activités aux quatre groupes industriels repreneurs (3), le capital de la société a été augmenté de 2.830 millions de francs en juillet 1983 par souscription en numéraire intégralement financée par l'Etat (4). Au moment de la souscription, l'Etat n'a versé que 920 millions de francs environ. Initialement prévue pour le 15 mars 1984 au plus tard, la libération complète du solde n'est intervenue que le 18 mars 1985, un second acompte, de 868,3 millions de francs ayant été libéré le 12 avril 1984.

A la demande de l'Etat, P.C.U.K. a contracté, auprès d'un groupe de dix-neuf banques, le 28 septembre 1983, un crédit-relais de 1.840 millions de francs qui a permis d'éviter que la libération différée de l'augmentation de capital ne fit obstacle au transfert, le 30 septembre, aux quatre repreneurs, des actifs de P.C.U.K., et notamment de la trésorerie attendue de l'augmentation de capital. Venant à échéance, selon les clauses contractuelles, au plus tard le 15 mars 1984, ce crédit-relais n'a été remboursé en 1984 qu'à concurrence de 868,3 millions de francs, et le 12 avril seulement. Les 971,7 millions de francs restants ont fait l'objet de deux crédits distincts, tous deux remboursés le 18 mars 1985 : un crédit de 713,4 millions de francs accordé par le groupe de banques précité,

(1) Décision n° 82-154 du 29 décembre 1982 (loi de finances pour 1983).

(2) Cf. l'annexe III audit rapport (p. 245 et suivantes).

(3) Elf-Aquitaine, Rhône-Poulenc, C.D.F.-Chimie, E.M.C.

(4) De manière qu'au terme de l'opération, l'Etat et Péchiney détiennent chacun 50 % du capital de P.C.U.K., l'Etat n'a souscrit directement qu'à hauteur de 2.082 millions de francs, la différence de 748 millions de francs l'ayant été par Péchiney, mais sans que la charge en incombât pour autant à Péchiney dont le capital a été parallèlement augmenté de 748 millions de francs par une souscription concomitante de l'Etat.

le nombre des banques participantes étant ramené à cinq, et un crédit de 258,3 millions de francs consenti par une filiale du Crédit national, la Caisse française de développement industriel (C.F.D.I.).

Au titre de l'ensemble de ces crédits-relais, P.C.U.K. a acquitté environ 246 millions de francs de frais financiers.

Il faut ajouter cependant que l'Etat a fait en sorte que cette charge financière ne soit pas supportée *in fine* par P.C.U.K., du moins pour l'essentiel : 70 millions de francs ont été « provisionnés », dès le départ, dans le calcul du montant de l'augmentation de capital de 2.830 millions de francs de juillet 1983, et, de fait, seule la différence, soit 2.760 millions de francs, a été répartie entre les groupes repreneurs ; par ailleurs, le 18 mars 1985, l'Etat a versé, en plus du solde de sa souscription, 149,5 millions de francs destinés à couvrir les frais financiers sous la forme d'une nouvelle augmentation du capital de P.C.U.K. dont l'Etat deviendra ainsi l'actionnaire majoritaire (51,7 % au lieu de 50 % comme Péchiney depuis juillet 1983). Au total, sur les 246 millions de francs de frais financiers, seuls 26,5 millions de francs vont demeurer effectivement à la charge de P.C.U.K. Il reste à savoir qui des deux actionnaires de P.C.U.K. — l'Etat et Péchiney — supportera la perte correspondante au moment de la dissolution de la société P.C.U.K., dissolution dont le report est directement lié aux crédits-relais puisque si depuis le 30 septembre 1983 la société n'a plus d'activité, son maintien restait nécessaire jusqu'au remboursement intégral des crédits.

D'un point de vue juridique, les actes de gestion par lesquels P.C.U.K. s'est endetté, deux jours avant de cesser toute activité et de perdre la quasi-totalité de ses éléments d'actif et de passif, afin de pallier les délais apportés à la libération complète de son capital soulèvent divers problèmes qui font actuellement l'objet d'un examen par la Cour à l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion du groupe Péchiney pour les exercices 1982-1984.

QUESTION N° 5

La Cour peut-elle énumérer et préciser les violations aux règles budgétaires ou juridiques ou autres erreurs commises successivement par les ordonnateurs et les comptables s'agissant des écritures de fin de gestion (p. 222 et suivantes du rapport).

Quelles suites ces violations ou erreurs peuvent-elles entraîner pour leurs auteurs ?

RÉPONSE

Les observations présentées par la Cour dans son rapport en vue du règlement du budget de 1983 sous la rubrique « Ecritures de fin de gestion » (p. 222 à 227) correspondent, d'une part, à des infractions aux textes régissant la période comptable dite complémentaire et l'application du système de la gestion (1), d'autre part à des changements de méthode de traitement comptable tels que l'homogénéité des comptes d'une année. L'autre n'est plus assurée. Seules les irrégularités d'ordre juridique sont susceptibles d. comporter des suites pour les ordonnateurs et les comptables qui les ont commises.

Les suites que pourraient comporter ces irrégularités pour les ordonnateurs et les comptables feront l'objet de décisions de la Cour lors du jugement des comptes de 1983. Ce jugement n'est pas encore intervenu. La préparation du rapport au Parlement accompagnant le projet de loi de règlement est, en effet, chronologiquement le premier examen qu'effectue la juridiction des comptes d'une gestion donnée. Ces comptes ne sont définitivement arrêtés et transmis à la Cour que six mois environ après la fin de l'année considérée et son rapport au Parlement doit être déposé au plus tard à la fin de l'automne suivant.

Le jugement des comptes des comptables de l'Etat n'intervient qu'ensuite, les formations compétentes de la Cour étant alors en mesure de tirer les conséquences des observations transmises au Parlement et destinées à éclairer celui-ci lorsqu'il se prononce sur le projet de loi de règlement.

(1) Article 16 de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances, décret n° 55-1487 du 14 novembre 1955, arrêté du ministre des Finances du 28 février 1956.

S'agissant des comptables, la mise en jeu de leur responsabilité personnelle intervient éventuellement dans le cadre fixé par l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 et le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Pour ce qui concerne les ordonnateurs, la Cour de discipline budgétaire et financière sanctionne, en application des dispositions de l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée, les infractions aux « règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ». Pour que de telles infractions soient utilement poursuivies, il faut que leur auteur soit identifiable et pour qu'elles soient sanctionnées, il faut que ce dernier ne puisse exciper d'un ordre écrit et préalable du ministre.

QUESTION N° 6

La Cour peut-elle faire une rétrospective de l'évolution des charges de la dette publique depuis 1980 en indiquant les facteurs d'évolution année par année et les éléments nouveaux concernant la gestion de l'année 1983 ?

RÉPONSE

La charge de la dette publique, imputée sur les chapitres de la première partie du titre I du budget des Charges communes a été multipliée par 2,6 entre 1980 et 1983. Cette augmentation a été particulièrement rapide en 1981 (+ 71,9 %) et en 1983 (+ 42,2 %). La progression a été sensible tant en pourcentage des dépenses du budget général que par rapport au produit intérieur brut (voir tableau 1).

TABLEAU N° 1

	Dépenses nettes (en millions de francs)				Variation des dépenses (en pourcentage)			
	1980	1981	1982	1983	1981/1980	1982/1981	1983/1982	1983/1980
<i>Première partie : Dette intérieure perpétuelle et amortissable</i>	6.412,5	12.190,6	15.156,2	21.866,5	+ 90,1	+ 24,3	+ 44,3	+ 241,0
— Rentes perpétuelles et amortissables (11-01)	(6.323,6)	(12.084,1)	(14.865,6)	(21.581,0)	(+ 91,1)	(+ 23)	(+ 45,2)	(+ 241,3)
— Engagements divers (11-12 à 11-81)	(88,9)	(106,5)	(290,6)	(285,5)	(+ 19)	(+ 172,9)	(— 1,7)	(+ 221,1)
<i>Deuxième partie : Dette intérieure flottante</i>	19.659,7	32.646,5	32.961,2	45.530,7	+ 66	+ 1	+ 32,1	121,4
— Intérêts des comptes de dépôt au Trésor (12-01) ...	(5.029,2)	(6.524,4)	(6.573,3)	(4.247,3)	(+ 29,7)	(+ 0,75)	(— 35,4)	(— 15,5)
— Intérêts des bons du Trésor (12-02)	(13.717,7)	(24.010,8)	(23.566,9)	(34.157,8)	(+ 75,0)	(— 1,8)	(+ 44,9)	(+ 149,0)
— Concours de la Banque de France et dépôts des instituts d'émission d'outre-mer (12-03)	(533,9)	(761,3)	(1.433,9)	(1.046,1)	(+ 42,6)	(+ 88,3)	(— 27,0)	(+ 95,9)
— Frais de trésorerie (12-04)	(378,9)	(1.350,0)	(1.387,1)	(4.079,5)	(+ 256,3)	(+ 2,7)	(+ 194,1)	(+ 976,7)
<i>Troisième partie : Dette extérieure (13-02)</i>	9,4	3,7	69,2	3.128,8	— 60,6	multiplié par 18,7	multiplié par 45,2	multiplié par 332,8
<i>Total dette publique</i>	26.081,6	44.840,8	48.186,6	68.526,0	+ 71,9	+ 7,5	+ 42,2	+ 162,7
Pourcentage des dépenses du budget général	4,2	5,9	5,4	6,9				
En pourcentage du P.I.B.	0,94	1,44	1,35	1,73				

Sur l'ensemble de la période, la croissance la plus importante en valeur relative a été celle de la charge de la dette extérieure (multipliée par 333) qui reste cependant encore limitée par rapport au coût de la dette intérieure. Au sein de cette dernière, la progression de la charge de la dette perpétuelle et amortissable a été deux fois plus rapide que celle de la dette flottante.

TABLEAU N° 2
STRUCTURE DE LA CHARGE DE LA DETTE PUBLIQUE

Pourcentage de la charge de la dette	1980	1983
Dettes intérieures :		
— perpétuelle et amortissable	24,6	31,9
— flottante	75,4	63,5
	0,04	4,6
Total	100	100

Cette progression globale est le résultat d'évolutions d'ampleur et de nature relativement diverses selon les exercices, qui ne sont pas toujours uniquement provoquées par des phénomènes économiques, notamment en 1982 et 1983.

1981.

Les charges de la dette, qui croissaient de façon soutenue et régulière depuis quelques années (1), ont connu une très forte augmentation en 1981 (+ 71,9 %).

— L'évolution la plus sensible a été celle de la charge de la *dette à long terme et moyen terme* qui a presque doublé (+ 90,1 %) durant cet exercice. Elle s'explique en partie par la politique, menée de 1976 à 1980, de financement privilégié du déficit d'exécution des lois de finances par des emprunts à long terme dont les montants sont allés croissant (2) ainsi que, à compter de la fin de 1978, les taux d'intérêts servis.

Parallèlement les versements effectués au titre des intérêts de l'emprunt 7 % 1975 ont continué à augmenter (+ 55 %) (3) représentant ainsi près du tiers (32,5 %) de la charge de la dette à long et moyen terme ce qui constitue cependant un pourcentage moins important que celui constaté à l'exercice précédent (39,8 %).

— Le coût de la *dette flottante* a augmenté de 66 %, beaucoup plus rapidement donc que lors des exercices précédents (4).

Le principal facteur explicatif en est la croissance de 75 % (contre 12,6 % en 1980) des intérêts de bons du Trésor sur lesquels se sont concentrés les trois quarts de la charge de la dette flottante. Les bons en compte courant sont les seuls responsables de cette évolution (5) du fait d'une sensible progression des encours (+ 68,4 % ; 159,7 milliards de francs) et du niveau élevé des taux d'intérêt, notamment pour les adjudications qui ont eu lieu entre mai et septembre 1981, où les taux ont oscillé entre 15 et 17 %.

(1) 1977 : + 21,3 % ; 1978 : + 24,5 % ; 1979 : + 24,7 % ; 1980 : + 23,5 %.

(2) Le montant annuel des emprunts nouvellement émis a évolué de la manière suivante : 2,5 milliards de francs (1976) ; 8 milliards de francs (1977) ; 13,5 milliards de francs (1978) ; 15 milliards de francs (1979) ; 31 milliards de francs (1980). En 1981, il a été emprunté 25 milliards de francs dont le coût de la première annuité n'apparaît qu'en 1982.

(3) Le produit de la valeur du coupon par le nombre de coupons est passé de 1.097,2 millions de francs en 1978 à 1.260 millions de francs en 1979, 2.554,2 millions de francs en 1980 et 3.958,7 millions de francs en 1981.

(4) Charge de la dette flottante : + 16,8 % en 1978 ; + 20 % en 1979 ; + 12,8 % en 1980.

(5) Les intérêts versés pour les bons sur formule diminuent de 1,1 %, alors que ceux des bons en compte courant augmentent de 112,7 %.

La croissance des dépenses liées aux intérêts des comptes de dépôts au Trésor (6.524,4 millions de francs) est également significative (+ 29,7 %). Elle est imputable au poste le plus important du chapitre 12-01, à savoir la rémunération des avoirs aux comptes chèques postaux (5.233,8 millions de francs), qui progresse de 11 % mais surtout à l'accroissement des intérêts versés à la Caisse des dépôts et consignations (516,3 millions de francs) et aux autres institutions financières (483,2 millions de francs) (1) qui ont fortement contribué, en 1981, au financement du solde d'exécution de la loi de finances.

D'un montant moins important 1.350 millions de francs), les frais de trésorerie ont très vivement augmenté en 1981 (+ 256,3 %) essentiellement du fait de l'apurement des opérations du fonds de stabilisation des changes qui ont atteint un niveau exceptionnel durant cet exercice du fait de la forte appréciation du cours du dollar (2).

Enfin, le service des avances de la Banque de France est resté modéré (49,6 millions de francs en 1980 ; 95,1 millions de francs en 1981) alors que la progression rapide des dépôts et la hausse du niveau des taux d'intérêts ont entraîné un sensible accroissement (+ 37,6 %) des dépenses de rémunération des dépôts des instituts d'émission d'outre-mer (484,3 millions de francs en 1980 : 666,2 millions de francs en 1981).

1982.

Les charges de la dette publique connaissent en 1982 un rythme de croissance faible (+ 7,5 %) par rapport à celui des années antérieures. Ce ralentissement, en partie artificiel, a concerné les deux composantes de la dette intérieure.

— Le coût de la *dette à long terme* a augmenté de 24,3 % contre 90,1 % en 1981 sous l'influence de deux facteurs. L'exercice 1981 avait été marqué par un fléchissement du montant des emprunts émis (3) si bien que le coût estimé des intérêts afférents à ces emprunts (3.892,5 millions de francs) a été inférieur à celui de 1980 (3.903 millions de francs). De plus, la diminution de la valeur du coupon de l'emprunt 7 % 1973 (4) a entraîné une diminution du montant des versements effectués à ce titre qui sont estimés à 3.281,9 millions de francs (— 17,1 %) soit 21,6 % du coût de la dette à long et moyen terme.

— L'évolution de la charge des intérêts de la *dette flottante* qui ne progresse que de 1 % est la donnée la plus caractéristique de cette année après la forte poussée (+ 66 %) de 1981.

Ce changement de rythme est imputable pour la plus grande part aux intérêts des bons du Trésor qui représentent 71,5 % des dépenses liées à la dette flottante et dont la charge a diminué de 1,8 % en 1982 (5). Cette quasi-stagnation s'explique, d'abord par une nette diminution de la charge des bons sur formule (3.495,7 millions de francs ; — 22,1 %) et plus particulièrement des bons anonymes non émis au pair. Ce désintérêt des souscripteurs résulte sans doute en grande partie des dispositions de l'article 10 de la loi de finances pour 1982 instaurant une imposition forfaitaire de 1,5 % des bons anonymes au titre de l'impôt sur les grandes fortunes.

La même année, a été modifié le régime du paiement des intérêts des bons en compte courant qui jusqu'en 1981, étaient décomptés dès l'émission. Durant l'exercice 1982, au contraire, il a été progressivement émis des bons dont le décompte et le paiement des intérêts calculés par référence à la moyenne des taux au jour le jour sur le marché monétaire sont mensuels (6). Aussi la charge des bons en compte courant n'a-t-elle progressé que de 2,8 % (contre + 112,7 % en 1981) (7).

Peu sensible également (+ 0,75 %), l'accroissement des intérêts des comptes de dépôt au Trésor a été limité du fait de la très nette diminution des intérêts versés à la

(1) Le montant total des intérêts versés à la Caisse des dépôts et consignations et aux autres institutions financières est passé de 87,7 millions de francs en 1980 à 999,5 millions de francs en 1981.

(2) Le coût de cet apurement est passé de 40 millions de francs en 1980 à 1.006,2 millions de francs en 1981.

(3) Emprunts émis en 1980 : 31 millions de francs ; en 1981 : 25 millions de francs.

(4) Valeur du coupon en 1981 : 609,03 F ; en 1982 : 504,92 F.

(5) Après des augmentations de 30,7 % en 1979, 12,6 % en 1980 et 75 % en 1981.

(6) En fin d'exercice ce nouveau régime s'appliquait à 72 % de l'encours total des bons en compte courant.

(7) Alors que l'encours augmentait de 61,3 %.

Caisse des dépôts et consignations (250 millions de francs au lieu de 516,3 millions de francs en 1981), les concours de cette dernière au Trésor ayant surtout pris la forme, durant cet exercice, de souscriptions de bons du Trésor en compte courant (+ 30,9 milliards de francs d'encours contre + 20,4 milliards de francs en 1981) (1).

A l'inverse des dépenses des chapitres 12-01 (« Intérêts des comptes de dépôts au Trésor ») et 12-02 (« Intérêts des bons du Trésor »), celles du chapitre 12-03 (« Concours de la Banque de France et dépôts des instituts d'émission d'outre-mer ») ont fortement augmenté (+ 88,3 %), malgré la disparition de la rémunération des avances de la Banque de France (2) (3).

Cette progression est donc uniquement due à celle de la rémunération des dépôts des instituts d'émission d'outre-mer (+ 115,2 %) du fait du haut niveau, notamment au premier semestre de 1982, des taux d'intérêts des interventions de la Banque de France sur effets publics à court terme qui servent de référence au calcul de ladite rémunération.

— Les dépenses du service de la *dette extérieure* bien qu'en forte augmentation relative, restent de faible montant (69,2 millions de francs). Elles sont caractérisées, en 1982, par l'imputation de diverses commissions afférentes au droit de tirage de 4 milliards de dollars obtenu par convention du 27 octobre 1982 par le Trésor français, pour une période de dix ans.

1983.

La charge de la dette a repris en 1983 un rythme de progression rapide (+ 42,2 %) qui, tout en demeurant nettement inférieur à celui de 1981, excède de 18 à 20 points les taux d'augmentation observés de 1977 à 1980 (+ 21,5 % à + 24,7 %).

— Parmi les dépenses afférentes à la dette intérieure, celles de la *dette à long et moyen terme* ont connu la croissance la plus rapide (+ 44,3 %).

Cette évolution reflète la poursuite de la progression du volume annuel des emprunts à long terme émis pour financer le déficit d'exécution des lois de finances. Ainsi le coût global, en 1983, des 40 milliards de francs empruntés en 1982 (25 milliards de francs en 1981) est estimé à 6,3 milliards de francs contre 5,9 milliards de francs pour celui des emprunts de 1981. L'accroissement de la charge du service de ces emprunts traduit également l'évolution des taux d'intérêts qui se sont élevés progressivement à partir de 1979 pour atteindre un maximum en septembre 1981 (16,75 %) avant de décroître.

De plus, après une diminution temporaire en 1982, la valeur du coupon de l'emprunt 7 % 1983 indexé sur le cours de l'or a dépassé, en 1983, le niveau record de 1981 (4) ; les dépenses estimées ont en conséquence augmenté de près de 1 milliard de francs par rapport à celles de 1982 représentant, avec 4.214,7 millions de francs (5), environ le cinquième (+ 19,5 %) des charges de la dette à long terme (21,6 % en 1982).

L'exercice 1983 a également été marqué par l'apparition d'obligations renouvelables, émises au mois de juin pour un montant de 1.010 millions de francs. Ces nouveaux instruments financiers sont cotés en bourse et bénéficient du régime fiscal des obligations. Émis par tranches pour une durée plus courte que les obligations « classiques » (6 ans pour l'émission de 1983), ils peuvent être échangés à mi-durée contre un titre analogue de la tranche en cours d'émission à cette période. Les intérêts sont capitalisés et versés au porteur uniquement lors de l'éventuel renouvellement (1986) ou de l'échéance normale (1989). Ainsi la charge des obligations renouvelables émises en 1983 n'apparaîtra dans

(1) Les ressources nettes procurées par la Caisse des dépôts ont financé 41,4 % du découvert en 1982 contre 31 % en 1981.

(2) En application de la convention du 17 septembre 1975 entre la Banque de France et le Trésor, ce dernier avait encore, durant le premier semestre 1982, la possibilité de recourir aux concours rémunérés de l'Institut d'émission dans la limite de 3,16 milliards de francs. Mais il n'a pas usé de cette faculté qui a disparu au mois de juillet, date à laquelle il a été crédité des bénéfices du fonds de stabilisation des changes pour le premier semestre 1982.

(3) Les concours de la Banque de France au financement du découvert budgétaire ont surtout pris la forme, en 1982, de refinancement de bons du Trésor, dont l'encours en portefeuille s'est accru de 31,2 milliards de francs pour atteindre 33,4 milliards de francs à la fin de l'année.

(4) Valeur du coupon : 1981 : 609,05 F ; 1982 : 504,92 F ; 1983 : 648,41 F.

(5) Estimation résultant du produit de la valeur du coupon par le nombre de coupons.

les comptes de l'Etat qu'en 1986, année où l'échange est possible, ou en 1989, date d'échéance ; elle correspondra aux intérêts capitalisés, au taux de 12,75 %, sur une durée qui sera de trois à six ans (1).

— Les diverses composantes du coût de la *dette flottante* ont évolué de manière fort différenciée mais ont provoqué, au total, une progression de 32,1 % de ces dépenses. Ces évolutions contrastées ne sont pas toutes économiquement significatives.

Ainsi la diminution des dépenses correspondant au versement des intérêts des comptes de dépôt au Trésor (— 35,4 %) est la conséquence du report sur l'exercice 1984 de l'imputation des intérêts dus au budget annexe des P.T.T. au titre des dépôts aux C.C.P. aux troisième et quatrième trimestre 1983. La dépense ainsi reportée s'élève à 3.024,76 millions de francs (2).

Cette nouvelle méthode de comptabilisation diffère des pratiques antérieures qui suivaient le principe — particulièrement adapté au matière financière et pour la comptabilisation des intérêts courus ou échus — du rattachement des dépenses à l'exercice au cours duquel s'est réalisé leur fait générateur : l'intégralité des intérêts à verser au budget des P.T.T., y compris pour le dernier trimestre, était ainsi imputée sur l'exercice à clôturer.

En revanche, l'augmentation des charges (+ 44,9 %) d'intérêts des bons du Trésor est accentuée par le freinage des dépenses qui avait été provoqué, en 1982, par l'instauration d'un nouveau mode de versement des intérêts des bons en compte courant. Le coût de ces bons (30.995,4 millions de francs) progresse de 54,4 %, d'une part parce que l'économie permise à l'exercice précédent par l'émission de bons à intérêts mensuels ne pouvait se renouveler, d'autre part du fait de l'accroissement de l'encours moyen. Par ailleurs au cours des deux derniers mois de l'année, huit adjudications ont porté sur des bons d'une durée de 36, 48, 60 ou 72 mois alors qu'en 1982 la durée maximum n'avait pas excédé 30 mois. On note en outre une nouvelle diminution de la charge des bons sur formule (— 9,5 % après — 22,1 % en 1982) confirmant le désintérêt du public pour cette forme de placement (3).

La diminution des dépenses liées aux avances de la Banque de France et aux dépôts des instituts d'émission d'outre-mer (— 27 %) est la conséquence de la baisse des taux d'intérêts qui servent de référence au calcul de la rémunération des dépôts des instituts d'émission d'outre-mer. Comme en 1982, les rémunérations des concours de la Banque de France ont été inexistantes.

Il convient enfin de noter, pour mémoire, que la charge des intérêts dus au titre de l'emprunt obligatoire 1983 ne pèsera en principe que sur le budget 1986 ; compte tenu du produit de cet emprunt (13,4 milliards de francs), elle sera de l'ordre de 4,9 milliards de francs.

— L'exercice 1983 enregistre d'importantes charges d'intérêts sur *emprunts extérieurs* imputées à la fois au chapitre 12-04 « Frais de trésorerie » et au chapitre 13-02 « Dette extérieure » (4).

L'augmentation de 194,1 % des frais de trésorerie est concentrée sur le poste « Apurement des opérations du fonds de stabilisation des changes » (882,3 millions de francs en 1982 ; 3.510,9 millions de francs en 1983) dont les dépenses ont presque quadruplé. Sont imputés à la ligne budgétaire ainsi intitulée (paragraphe 40 de l'article 30) les intérêts sur emprunts à moins d'un an contractés par l'Etat et dont le produit a été déposé au fonds de stabilisation des changes afin de conforter les réserves en devises.

Quant aux dépenses entraînées par le service de la dette extérieure à moyen et long terme (chapitre 13-02), elles passent de 69,2 millions de francs en 1982 à 3.128,8 millions de francs en 1983 du fait de deux emprunts en devises :

(1) Si, par exemple, l'ensemble des obligations renouvelables émises en 1983 était échangé en 1986 il en résulterait pour l'Etat une charge d'intérêt de 438,34 millions de francs en 1986 ; en revanche, si aucun des porteurs n'exerçait l'option à cette date, la charge des intérêts s'élèverait à 1.065,55 millions de francs en 1989.

(2) En l'absence d'un tel report, les intérêts des comptes de dépôt au Trésor se seraient élevés à 7.272 millions de francs, en augmentation de 10,6 % par rapport à 1982.

(3) L'encours des bons sur formule a diminué de plus de 3 milliards de francs en 1983.

(4) Ces charges brutes sont en partie compensées par une recette de 2,9 milliards de francs représentant des intérêts reçus sur les placements des avoirs du fonds de stabilisation des changes et comptabilisés à la ligne 806 du budget général.

— emprunt République française de 4 milliards de dollars 1982-1992 contracté en octobre 1982 et,

— emprunt communautaire de 4 milliards d'ECU contracté en mars 1983.

Les indications qui précèdent montrent que les quatre cinquièmes (1) des charges de la dette publique imputées sur le budget général (titre premier du fascicule « Charges communes ») correspondent au service des rentes perpétuelles et amortissables et des bons du Trésor émis pour financer le découvert d'exécution des lois de finances. Cette dette est inscrite au passif de la comptabilité patrimoniale de l'Etat (2).

En revanche, la dette contractée par le budget annexe des P.T.T. pour le financement de ses opérations en capital est considérée comme « gérée par l'Etat » et son encours comptabilisé à un compte de la classe 0 (3). Le service de cette dette qui comprend, d'une part, les intérêts des emprunts (y compris les bons d'épargne) émis par cette administration, d'autre part, la rémunération du capital incluse dans les loyers de crédit-bail versés aux sociétés de financement de télécommunication, est financée sur les crédits de la section d'exploitation du budget annexe. Le coût de ce service (tableau n° 3) a progressé de 73,6 % entre 1980 et 1983.

TABLEAU N° 3
SERVICE DE LA DETTE DU BUDGET ANNEXE DES P.T.T.

(En millions de francs.)

	1980	1981	1982	1983
Service des emprunts	6.459	7.919	9.755	11.926
Sociétés de financement	1.425	1.577	1.517	1.763
	7.884	9.496	11.272	13.689

(1) En 1980 : 76,8 % ; 1981 : 80,5 % ; 1982 : 79,8 % ; 1983 : 81,3 %.

(2) En ce qui concerne la dette à long et moyen terme : comptes 12 et 13 ; en ce qui concerne le passif à court terme : comptes 400 à 405 et 408.

(3) Compte 042 dont l'encours au 31 décembre a évolué comme suit :

1980 : 22 milliards de francs ; 1981 : 24,9 milliards de francs ; 1982 : 27,4 milliards de francs ; 1983 : 28,8 milliards de francs.

ANNEXE I

Emprunts d'Etat.

Année	Mois	Montant en milliards	Taux
1977	mai	8	8,8
1978	mai	3	10
	juillet	2,5	9,8
	octobre	5	9,45
	décembre	5	8,8
	Total	13,5	
1979	avril	5	9
	juin	5	10
	septembre	7	10,8
	Total	15	
1980	janvier	12,5	12
	juin	8	13,25
	octobre	10,5	13,8
	Total	31	
1981	janvier	10	13,8
	septembre	15	16,75
	Total	25	
1982	janvier	10	16,2
	juin	10	16
	septembre	10	15,75
	novembre	10	15,3
	Total	40	
1983	février	10	14,6
	juin	1,01	12,75
	septembre	25	obligations renouvelables 13,70 13,20
	décembre	15	échangeables contre des obligations à taux variable à partir de 1985 13,40 12,90 12,60 en 1984 et 1985 de 1986 à 1995 et échangeables contre des obligations à taux variable à partir de 1985

ANNEXE II

Emprunt 7 % 1983.

L'échéance annuelle du coupon, qui intervient le 16 janvier, a ainsi évolué de 1977 à 1983 :

1977 : 70 (intérêt minimum garanti),
 1978 : 168,80 (arrêté du 11 janvier 1978),
 1979 : 193,85 (arrêté du 9 janvier 1979),
 1980 : 392,96 (arrêté du 14 janvier 1980),
 1981 : 609,03 (arrêté du 8 janvier 1981),
 1982 : 504,92 (arrêté du 8 janvier 1982),
 1983 : 648,41 (arrêté du 6 janvier 1983).

Le montant estimé des versements au titre du 7 % 1979 a ainsi évolué :

1978 : 1.097,2 millions de francs,
 1979 : 1.260 millions de francs (+ 14,8 %).
 1980 : 2.554,2 millions de francs (+ 102,7 %).
 1981 : 3.958,7 millions de francs (+ 55 %).
 1982 : 3.281,9 millions de francs (— 17,1 %),
 1983 : 4.214,66 millions de francs (+ 28,4 %).

Ces données ne sont pas comparables. En l'absence d'individualisation dans les états de l'agents comptables central du Trésor, elles résultent du produit de la valeur du coupon par le nombre de coupons attachés aux obligations émises :

pour 1983 :

$$\frac{6.500.000.000 \times 648,41}{1.000} = 4.214,665 \text{ millions de francs.}$$

ANNEXE III

Bons du Trésor.

A. — Encours de bons du Trésor.

(En millions de francs.)

Au 31 décembre	1980	1981	1982	1983
Bons en compte courant	82.983	139.731 (+ 68,4 %)	225.414 (+ 61,3 %)	266.647 (+ 18,3 %)
Bons sur formule	48.620	46.758 (— 3,8 %)	44.345 (— 5,2 %)	41.300 (— 6,9 %)

B. — Intérêts des bons du Trésor.

	1980	1981	1982	1983
Bons en compte courant	9.180	19.525 (+ 112,7 %)	20.071 (+ 2,8 %)	30.996 (+ 54,4 %)
Bons sur formule	4.538	4.486 (— 1,1 %)	3.496 (— 22,1 %)	3.162 (— 9,5 %)
Total	13.718	24.011 (+ 75 %)	23.567 (— 1,8 %)	34.158 (+ 44,9 %)