

N° 301

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 1987.

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 1984.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général,

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président, Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 160, 779 et T.A. 124.

Sénat : 296 (1986-1987)

Lois de règlement.

SOMMAIRE

	Pages
Première partie	5
Chapitre premier : La conjoncture économique en 1984	5
I. - La reprise internationale s'est développée en 1984	5
II. - En France, la faiblesse de la croissance compromet le redressement nécessaire	6
Chapitre II : Les opérations budgétaires	10
I. - Les opérations de caractère définitif	11
A. - Le budget général	11
1. Les dépenses budgétaires	11
2. Les recettes budgétaires	17
B. - Les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes	21
1. Les comptes d'affectation spéciale	21
2. Les budgets annexes	22
II. - Les opérations à caractère temporaire	24
A. - Les comptes d'avances et de prêts	24
B. - Les autres comptes spéciaux	25
Chapitre III : Du déficit budgétaire au découvert de trésorerie	26
I. - L'aggravation du déficit	26
II. - Les opérations de trésorerie	27
A. - Les emprunts	28
1. Les emprunts émis sur le marché financier	28
2. Les emprunts à court terme et les bons du Trésor sur formule	28
B. - Les financements de nature monétaire	29
1. Les correspondants et divers tiers	29
2. Le secteur bancaire	29
Deuxième partie	31

Chapitre premier : La gestion des crédits budgétaires en 1984	31
I. - Les modifications apportées au montant des crédits	32
A. - Les décrets d'avances	32
B. - Les annulations de crédits	32
C. - Les fonds de concours	34
II. Les mesures affectant la répartition des crédits	37
A. - Les virements de crédits	37
B. - Les transferts de crédits	37
C. - Les rétablissements de crédits	38
D. - Les répartitions de crédits	38
III. - Les mesures affectant l'utilisation des crédits	39
Chapitre II : Les principales observations de la Cour des Comptes	41
I. - Les dépassements de crédits	41
II. - Les dépassements non apparents en fin de gestion	43
III. - Les imputations irrégulières	45
IV. - Les procédures exceptionnelles de financement interministériel .	45
Examen en commission	47
I. - Audition du Premier président de la Cour des Comptes	47
II. - Observations de la commission	51
III. - Examen des articles	53
IV. - Projet de loi (texte adopté par l'Assemblée nationale)	63
Annexes : Questionnaire à la Cour des Comptes sur le projet de loi de règlement 1984	73

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA CONJONCTURE ECONOMIQUE EN 1984

L'année 1984 voit la France se tenir encore à l'écart de la reprise mondiale, malgré une amélioration des comptes due au changement de la politique gouvernementale opérée en 1983. Alors que l'année 1983 avait été marquée par une croissance du produit intérieur brut marchand de 0,6 %, l'année 1984 connaît une augmentation de 1,5 %. Mais, pendant la même année, la reprise en Europe est plus forte encore (2,4 % pour la C.E.E.) et la croissance américaine encore plus accentuée (la croissance du P.N.B. américain en volume s'élève à 6,8 % en moyenne annuelle par rapport à 1983).

I. LA REPRISE INTERNATIONALE S'EST DEVELOPPEE EN 1984

Engagée en 1983, la reprise de l'économie mondiale s'est développée en 1984. Les Etats-Unis jouent un rôle d'entraînement important vis-à-vis des autres pays, notamment du Japon et des nouveaux pays industrialisés du Pacifique. Cette croissance américaine se traduit par une très forte progression de l'investissement productif privé. En revanche, de forts déséquilibres persistent : le déséquilibre commercial s'accroît et le déficit des paiements courants dépasse 2,8 % du P.N.B. La hausse du dollar engagée à la fin de 1980 se poursuit cependant,

malgré la baisse du taux d'intérêt aux Etats-Unis, qui prélude à la modification de la politique monétaire des autorités américaines.

Le fort accroissement des importations américaines permet une diffusion de la reprise au Japon et en Europe, à un rythme plus modéré qu'aux Etats-Unis, en raison d'une demande intérieure encore faible, qui reste à un niveau voisin de celui de 1983.

Cette évolution favorable permet une stabilisation de l'emploi en Europe après trois ans de baisse marquée et un ralentissement sensible de la progression du chômage : le taux de chômage dans la C.E.E. s'établit à 10,7 % contre 10,2 % en 1983 et 9,2 % en 1982. Au Japon, le chômage se stabilise.

Les Etats-Unis se sont engagés dans une politique de réduction des déficits publics, encore modeste du fait des charges de la dette publique, de la croissance des dépenses militaires et des incidences des réductions fiscales accordées en juillet 1983.

En revanche, le Japon et les pays européens mènent des politiques plus restrictives : ainsi le besoin de financement des administrations revient à 2,6 % du P.I.B. au Japon et à 2,2 % en R.F.A. contre respectivement 3,5 % et 2,7 % en 1983.

II. EN FRANCE, LA FAIBLESSE DE LA CROISSANCE COMPROMET LE REDRESSEMENT NECESSAIRE

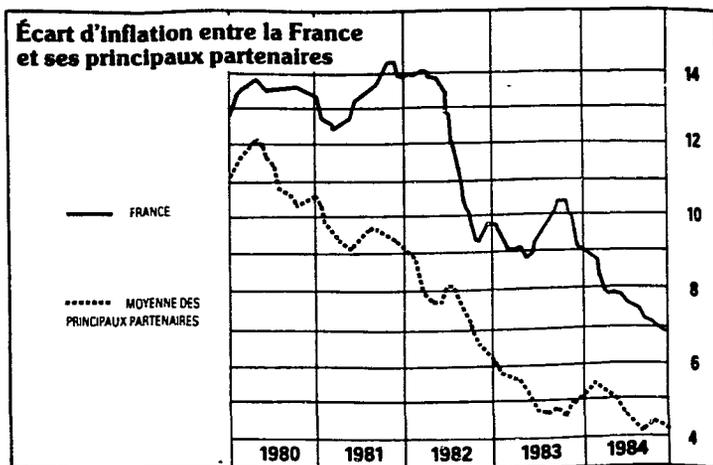
En 1984, les objectifs que développe le rapport économique et financier présenté à l'appui du projet de loi de finances apparaissent ambitieux : "c'est en 1984 que la France marquera des points décisifs sur le double terrain de la désinflation et du rétablissement de nos équilibres extérieurs tout en écartant le risque de la déflation génératrice de chômage et dangereuse pour les ressorts de notre appareil productif".

Cette volonté des pouvoirs publics se traduit par un budget 1984 qui cherche à privilégier la poursuite de l'effort d'assainissement et la préparation de l'avenir.

a) La désinflation

L'objectif fixé par le Gouvernement en matière d'évolution des prix pour 1984 était de 5 %. La hausse des prix de détail a été en fait ramenée en 1984 à 6,7 % en glissement, soit le taux le plus faible depuis 1971, encore supérieur à l'objectif prévu en raison notamment d'une progression très sensible des prix de l'énergie et des matières premières industrielles importées (+ 10,5 % et + 14,9 % en moyenne annuelle).

En 1984, cette décélération a permis de réduire l'écart d'inflation avec les principaux partenaires commerciaux de la France : 2,6 points sur le glissement annuel de 1984 contre 4,4 points en 1983 et 3,5 points en 1982. Cette réduction est particulièrement marquée vis-à-vis de l'Allemagne (- 2,7 points), bien que l'écart reste encore trop important (4,6 points pour l'année 1984).



Source : Rapport sur les comptes de la Nation.

La désinflation observée en 1984 s'est expliquée par des facteurs internes :

- maintien de l'encadrement des prix, notamment pour les services ; cependant, fin 1984, les deux tiers des prix des produits industriels étaient libérés ;
- faible hausse des coûts salariaux.

Les salaires nominaux ont en effet enregistré une forte décélération en 1984, les entreprises ayant adopté une norme d'augmentation identique à celle que le Gouvernement avait fixée pour la hausse des prix. Le taux de salaire horaire ouvrier en glissement a donc été de 6,4 % soit une diminution de 0,3 % par rapport à la hausse des prix de détail. En revanche, le pouvoir d'achat du SMIC horaire a progressé de 9,1 % entre décembre 1983 et décembre 1984, ce qui correspond à 9,4 % en moyenne annuelle et donc à une augmentation de pouvoir d'achat de 1,9 % en moyenne annuelle contre 2,4 % en 1983 et 5,2 % en 1982.

b) Lé rétablissement des comptes extérieurs

Le déficit des opérations sur les biens et services a continué de diminuer en 1984 à un rythme cependant inférieur à celui de 1983. Cette tendance, comme le montre le tableau ci-dessous, est due à un moindre déficit des échanges de biens et à une amélioration de l'excédent des services. Les résultats obtenus en matière d'échanges de biens ont été notamment dus aux exportations de matériel militaire et de biens d'équipement professionnel (10 milliards d'accroissement dans les deux cas).

PRINCIPAUX SOLDES DES OPÉRATIONS NON FINANCIÈRES
Solde CAF/FAB

Données des comptes nationaux (milliards de francs)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Echanges de biens	+ 5,9	- 36,1	- 89,3	89,4	- 140,2	90,9	- 69,1
Echanges de services	30,2	33,4	33,9	35,8	37,8	42,6	+ 53
dont :							
- Services effectifs	15	15,9	12,8	10,8	14,3	18,7	- 26,5
- Biens et services	14,3	- 2,7	55,4	- 54,4	- 100,5	48,3	- 16,1
Autres opérations non financières	+ 3	1,2	15,6	7,7	- 9,7	18,7	12,8
Besoin (-) de financement de la nation	+ 11,3	- 1,5	39,8	- 46,9	- 110,2	- 67	28,9
En pourcentages du PIB	(0,5)	(- 0,1)	(- 1,4)	(1,5)	(- 3,1)	(- 0,7)	(- 0,7)
Solde FAB/FAB (chiffres douaniers)	+ 2,2	- 13,6	- 6,2	- 59,4	- 93,5	43,3	- 19,9

La hausse du dollar a permis une amélioration de nos exportations vers les Etats-Unis et les pays producteurs de pétrole, alors qu'elle a, en revanche, accru notre facture pétrolière (ainsi le déficit énergétique s'est-il accru de près de 18,5 milliards en 1984 après avoir diminué de 9 milliards en 1983).

La balance des paiements présente également en 1984 en moyenne une relative amélioration par rapport à 1983 : le solde négatif des transactions courantes passe de 33,8 milliards à 0,3 milliard, mais le solde positif de la balance des capitaux à long terme se réduit et passe de 41,2 milliards à 4,3 milliards et le solde négatif de la balance des capitaux privés à court terme s'aggrave (15,6 milliards contre 5,5 milliards en 1983).

Ainsi, la dégradation de la balance des flux monétaires est partiellement compensée par l'amélioration des transactions courantes.

c) La poursuite de la baisse de l'emploi

Faute d'une demande intérieure suffisamment soutenue, la croissance trop faible (+ 1,5 % pour le P.I.B. marchand de 1984 par rapport à 1983 aux prix de 1983) n'a pas permis d'enrayer la dégradation de l'emploi. En 1984, comme en 1983, le nombre total des personnes actives occupées a diminué d'environ 1 %, soit 230.000. De même, le nombre de salariés s'est réduit de 150.000 en 1984 comme en 1983. Au total, sur l'ensemble de l'année 1984, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois a progressé de 300.000.

Comme, dans le même temps, la durée hebdomadaire moyenne du travail a continué de baisser, des gains de productivité notables ont été enregistrés (+ 5,4 % en moyenne annuelle en 1984 contre 3,5 % en 1983).

Ainsi, la faiblesse de la croissance est-elle en 1984 le point noir de l'économie française : alors que la reprise du commerce international engagée en 1983 s'est développée en 1984 (le taux de croissance du volume des échanges s'établit à 9 % contre 2 % l'année précédente) et a permis une croissance des exportations françaises, le recul de la demande intérieure montre la fragilité de nos équilibres économiques.

Rappelons que la loi de finances initiale pour 1984 comportait un ensemble de charges atteignant 1.179,1 milliards. Les recettes à caractère définitif nettes des prélèvements étaient évaluées à 1.050,2 milliards en augmentation de 6,7 % par rapport à 1983. Ainsi, le déficit prévisionnel était de 125,8 milliards dont 122,5 au titre du budget général.

I.- LES OPERATIONS DE CARACTERE DEFINITIF

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

A. LE BUDGET GENERAL

1. Les dépenses budgétaires

Les dépenses effectives en 1984 se sont élevées à 1.074,75 milliards de francs et ont progressé par rapport à l'année précédente de 9,2 %. 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.L.B. en valeur
1981	+ 20,1	+ 12,4
1982	+ 19,7	+ 14,7
1983	+ 11,4	+ 10,9
1984	+ 9,2	+ 8,7

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 (91,7 % au lieu de 86,4 % en 1983) ; d'un montant de 850,48 milliards, elles ont progressé de 8,1 % et sont supérieures de 10,7 % aux prévisions initiales.

a1) La dette publique et les dépenses en atténuation de recettes. (titre I).

La progression de ces dépenses afférentes au titre I s'est ralentie (+ 17,5 %) au lieu de 25,9 % en 1983.

● La dette publique

La charge de la dette, qui s'élève à 84,73 milliards, augmente de 23,7 % par rapport à 1983 (68,52 milliards) ; elle résulte de l'aggravation du coût :

- de la dette à long terme (+ 28,5 %) en raison essentiellement du montant des emprunts émis en 1983 (51 milliards de francs contre 40 milliards en 1983).
- de la dette flottante (+ 13,3 %).
- de la dette extérieure (+ 137,1 %).

● Les dépenses entraînées par la mise en jeu de la garantie de l'Etat.

Elles ont atteint 5.847,2 millions de francs en augmentation de 7,5 % en raison des garanties diverses (dépenses de stabilisation des charges d'emprunts en devises contractés par divers établissements de crédit à statut légal) qui ont progressé de 53,8 %.

● Les dépenses en atténuation de recette (82 milliards) ont progressé de 12,5 %.

Constituées par l'essentiel des dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées et par des remboursements sur produits indirects, elles ont augmenté de 12,25 % du fait de la progression des restitutions de crédits de T.V.A. non imposables (+ 13,9 %).

a2). Les dépenses de fonctionnement (titres II et III)

Le total des crédits disponibles au titre des dépenses de fonctionnement atteint 357,66 milliards, soit 9,1 % de plus qu'en 1983 (contre 10 % l'année précédente).

- les charges de personnels (300,42 milliards de francs) comprennent :

- les rémunérations 169,41 milliards (+ 9,5 %)
- les pensions de retraites 60,70 milliards (+ 11,3%)
- les charges sociales 39,21 milliards (+ 5,8 %)

- les dépenses de matériel et de fonctionnement (16.827,6 millions) ont augmenté de 11,5 %, les travaux d'entretien (2.315 millions de francs) de 5 %. Les subventions de fonctionnement versées aux établissements publics ainsi qu'à divers organismes (27.817,9 millions) sont en progression de 7,5 % contre 9,2 % l'année précédente.

a3) Les dépenses d'intervention publique (Titre IV)

Leur part est passée, dans l'ensemble des dépenses civiles, à 34,5 % (contre 36,9 % en 1983, 36,5 % en 1982 et 34,5 % en 1981)

pour un montant de 344,16 milliards en croissance de 5,8 % par rapport à l'année précédente.

- a3.1. Les interventions politiques et administratives ont progressé de 73,8 %, (19,27 milliards). Cette évolution est imputable au budget de l'intérieur et de la décentralisation (financement de la dotation globale de décentralisation).
- a3.2. Les charges de l'action internationale ont à nouveau régressé (- 15,4 %) du fait de la prise en charge par Gaz de France du surcoût du gaz algérien.
- a3.3. Les dépenses d'action éducative et culturelle sont, pour près des deux tiers, inscrites au budget de l'Education Nationale : elle progressent de 9,1 %.
- a3.4. L'action économique comprend les encouragements, interventions et les subventions allouées aux entreprises d'intérêt national.
 - + les encouragements et interventions ont progressé de 22,6 % pour un montant de 89,48 milliards de francs.

Les évolutions les plus significatives concernent :

- le budget de l'Agriculture où l'on note la hausse des bonifications des prêts du Crédit Agricole et l'augmentation des subventions économiques pour la valorisation de la production agricole.
- le budget des Charges Communes où les dépenses ont augmenté de 5,3 % contre 26,4 % l'année précédente (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 ont poursuivi leur progression (+ 15,6 %) et où les dépenses du Fonds National de l'emploi ont progressé de 93,6 % du fait de la réforme, à compter du 1er avril 1984, des modalités de financement de l'indemnisation du chômage.
- + les subventions aux entreprises d'intérêt national ont progressé de 15,6 % contre 2,5 % en 1983 pour un montant de 23,26 milliards de francs, par suite

notamment de l'augmentation marquée des concours alloués à la S.N.C.F. (+ 32,5 %) :

a3.5. Les dépenses d'action sociale, qui comprennent les charges d'assistance et de solidarité et celles de prévoyance se sont abaissées de 171 milliards de francs à 148,50 milliards de francs, soit - 13,1 %. Elles ne représentent plus que 45,9 % du titre IV. Cette évolution résulte d'une diminution de 17,8 % des charges d'assistance et de solidarité due notamment au transfert aux départements de compétences exercées jusque là par l'Etat en matière d'aide médicale et d'aide sociale, à la réforme des modalités de financement de l'indemnisation du chômage à compter du 1er avril 1984, à l'abaissement de 20,3 % des dépenses enregistrées au budget des Charges Communes.

b) Les dépenses civiles en capital

Les autorisations de programme prévues par la loi de finances initiale (95,58 milliards de francs) ont été majorées de 5,97 milliards de francs par le décret d'avances du 25 mars 1984 et la loi de finances rectificative portant le total à 101,55 milliards.

Le montant des crédits de paiement initiaux (79,08 milliards de francs) a été porté à 100,35 milliards de francs compte tenu des dotations complémentaires de la loi de finances rectificative et des modifications décidées par voie réglementaire.

Les dépenses effectives (87,28 milliards de francs) ont progressé de 25,3 %, le taux de consommation des crédits étant passé de 81,3 % à 87 %.

b1) Les investissements directs de l'Etat (titre V)

Après avoir diminué les années précédentes, les dépenses effectives (33.448,9 millions de francs) ont progressé de 31,3 %.

L'étude sectorielle révèle les principales orientations suivantes :

- baisse de 3,2 % dans le domaine des transports,
- progression de 22 % dans le domaine des équipements administratifs,

- progression de 79,6 % 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 16.994,7 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)
<i>A. — Sur le budget des Charges communes :</i>			
Renault (1)	300	Péchiney (3)	2 000
C.D.F.-Chimie (2)	90		
SNECMA	310		
SNIAS	100		
Air-France	350		
Compagnie générale maritime	590		
Télédiffusion de France	131		
		Crédit du Nord	149,3
		Européenne de banque	100
		Banque Vernes	325,3
<i>B. — Sur le budget de l'Industrie :</i>			
Renault (1)	1 916	Sociétés sidérurgiques	5 500
C.D.F.-Chimie (2)	1 000	Thomson-Brandt	1 000
Entreprises minière et chimique	200	P.C.U.K.	999,8
		Péchiney (3)	150
		Thomson-Télécom	399
		Rhône-Poulenc	300
		Saint-Gobain	150
<i>C. — Sur le budget des Transports intérieurs :</i>			
S.N.C.F.	600		

(1) Au total, 2 216 millions.

(2) Au total, 1 090 millions.

(3) Au total, 2 150 millions.

b2) Les subventions d'investissement (titre VI)

Les crédits initiaux (50.878,7 millions de francs) ont été portés à 61.869,7 millions de francs du fait des modifications décidées en cours d'année. Les dépenses effectives (53.817,4 millions de francs) ont progressé de 21,8 %.

La ventilation des dépenses par parties fait apparaître que :

- les progressions affectent les subventions pour les équipements administratifs (+ 116,4 %) du fait du triplement

des concours aux collectivités locales au titre de la D.G.E., les concours aux entreprises industrielles et commerciales (+ 80,8 %), les dépenses en faveur du Logement et de l'Urbanisme (+ 5,8 %), de l'équipement culturel et social (+ 26,5 %) et les investissements hors métropole (+ 2,5 %);

- les baisses affectent, comme en 1983, le domaine des Transports (- 21,2 %) et le secteur de l'Agriculture (- 16,9 %).

c) Les dépenses militaires

Exprimées en chiffres nets, les dépenses militaires ont progressé de 6,9 % (135,01 milliards de francs); elles ont représenté 3,71 % du P.I.B. marchand.

La part des dépenses ordinaires (76,23 milliards de francs) a diminué, passant de 56,7 % à 55,6 %.

Les dépenses nettes en capital (55,6 milliards) ont augmenté de 9,5 % et le taux de consommation des crédits est demeuré inchangé à 93,1 %.

2. Les recettes budgétaires

a) Les prévisions et les recettes effectives.

Les recettes définitives du budget général se sont élevées en 1984 à 927,445 milliards de francs et se décomposent ainsi qu'il suit :

Nature des produits	Recettes effectives en millions de francs		Variations en pourcentage de 1983 à 1984
	1983	1984	
A. — Impôts.			
Impôts directs et taxes assimilées	338 588,9	369 473,6	+ 9,1
Enregistrement	36 462,6	41 078,1	+ 12,65
Timbre et impôt sur opérations de bourse	14 651,9	8 035,35	- 45,15
Droits d'importation, taxes sur les produits pétroliers	67 243,2	74 726,4	+ 11,1
Taxe sur la valeur ajoutée	385 557,4	416 757,3	+ 8,1
Contributions indirectes	24 251,7	23 916,25	- 1,4
Autres taxes indirectes	1 433,7	2 236,55	+ 56
Sous-totaux A	868 189,4	936 223,55	+ 7,8
B. — Autres recettes.			
Recettes non fiscales	57 531,8	65 302,55	+ 13,5
Fonds de concours et recettes assimilées	(1) 23 879,5	35 017,1	+ 46,65
Sous-totaux B	81 411,3	100 319,65	+ 23,2
Totaux des recettes avant prélèvements (A + B) ..	949 600,7	1 036 543,2	+ 9,15
C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat.			
Au profit des collectivités locales	- 70 707,95	- 78 158,3	+ 10,5
Au profit des Communautés européennes	- 29 894,75	- 30 939,7	+ 3,5
Sous-totaux C	- 100 602,7	- 109 098	+ 8,45
Totaux des recettes budgétaires revenant à l'Etat	848 998	927 445,2	+ 9,25

(1) Montant corrigé, pour tenir compte de la substitution, en 1984, de la procédure des rétablissements de crédits à celle des fonds de concours pour les remboursements au budget général, par le compte de commerce de la Défense, des dépenses de rémunération de leurs personnels (6 861,15 millions en 1983). Le montant des recettes en cause a été ramené, en conséquence, de 30 740,65 à 23 879,5 millions.

Les prévisions de recettes nettes pour 1984, après imputation des prélèvements, devaient atteindre 896.127 millions de francs, soit une progression de moins de 8,4 % par rapport à l'élaboration révisée pour 1983.

Les prévisions étaient fondées sur une croissance en valeur de 7,7 % du P.I.B. marchand et une augmentation moyenne respective de 7,6 % des revenus imposables et de 9,9 % de l'excédent brut d'exploitation des sociétés de 1982 à 1983.

A cet égard, la loi de finances initiale comportait des dispositions nouvelles: elle ajustait les tranches du barème de l'impôt sur le revenu; elle instituait une majoration conjoncturelle de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les

grandes fortunes, elle reconduisait la contribution exceptionnelle des institutions financières, simplifiant le régime d'imposition des plus-values et relevant l'abattement opéré sur les revenus d'obligations. Elle remplaçait, par la prise en compte de certaines charges affectant le revenu imposable, le mécanisme de déduction jusqu'alors applicable par un système de réduction d'impôt. Elle réduisait le taux de la déductibilité de la provision pour investissement.

La loi de finances rectificative réduisait l'évaluation des recettes définitives de 5,2 milliards de francs en montant net.

b) Le ralentissement de la progression des recettes fiscales.

La progression du produit fiscal brut s'est nettement ralentie en 1983 (8,6 % contre 10,6 % en 1982). En 1984, la progression a été encore moins importante (7,8 %).

La part des recettes fiscales dans le revenu national poursuit une légère dégrue. Toutefois, le taux d'ensemble des prélèvements obligatoires par rapport au P.I.B. continue d'augmenter.

(En pourcentage.)

	1980	1981	1982	1983	1984
Recettes fiscales/P.I.B.	20,2	20,23	20,5	20,1	19,85
Prélèvements obligatoires/P.I.B.	42,6	42,8	43,8	44,1	45,4

Cette tendance est déterminée par la progression au taux de 8,6 % (contre 8,5 % en 1983) du produit cumulé des deux grandes catégories d'impôts qui procurent au budget général les 8/10e des ressources fiscales, à savoir les impôts directs et la T.V.A., et par les importants transferts aux collectivités locales de produits fiscaux dans le cadre de la décentralisation.

L'impôt sur le revenu progresse plus faiblement qu'en 1983 (9,65 % au lieu de 11,8 %).

En revanche, le montant de l'impôt sur les sociétés qui avait diminué en 1983 (- 5,65 %) s'est modérément accru (+ 4,2 %).

Le produit de la T.V.A. s'est élevé à 416,75 milliards de francs, marquant par rapport à 1983 une augmentation de 8,1 %

inférieure à celle constatée en 1983 (10,25 %), elle-même en net retrait sur celle de 1982 (16,9 %).

Les autres impôts connaissent une progression (+ 4,1 %) inférieure à celle constatée en 1983 (+ 9,1 %) qui s'explique par les transferts de droits d'enregistrement et de timbre opérés au profit des collectivités locales.

c) La forte progression des autres recettes.

Leur taux de progression (+ 23,2 %) supérieur à celui de 1983 (+ 8,9 %) résulte essentiellement de l'institution en 1984 d'un nouveau fonds de concours pour rattacher au budget général le produit de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance.

d) Les prélèvements sur recettes.

Ils s'élèvent à 109.098 millions de francs contre 100.602,7 millions de francs en 1983.

Les prélèvements au profit des collectivités locales s'élèvent à 78.158,3 millions de francs contre 70.707,95 millions de francs en 1983, soit une progression de 10,5 %.

Les prélèvements au profit des Communautés européennes passent de 29.894,75 millions de francs en 1983 à 30.939,7 millions de francs en 1984, soit + 3,5 % (contre 10,4 % en 1983).

B - LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE 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	
	1983	1984	1983	1984
	Dépenses	8 824	10 388	8 710,1
Recettes	9 523	10 623	8 993,3	10 238,8
Solde	+ 699	+ 235	+ 283,2	+ 357,5

Les dépenses ont été majorées de 13,45 % et les recettes de 13,85 %.

Les opérations du compte d'emploi de la redevance de la radiodiffusion télévision française ont représenté 70,57 % des charges définitives et 68,11 % des ressources des comptes d'affectation spéciale ; en recettes du compte, le produit de la redevance s'est accru de 11,5 %.

L'année 1984 a été marquée par une nouvelle et forte augmentation (+ 25,4 %) de restes à recouvrer sur la redevance au 31 décembre qui s'élevaient à 2,98 milliards de francs, soit 29,7 % du total des droits constatés (contre 28 % en 1983).

Deux 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 forestier national, le fonds de soutien aux hydrocarbures. En revanche, le fonds national pour le développement des adductions d'eau ne présente plus la même anomalie, qui avait été constatée pour ce qui le concerne en 1983.

2. Les budgets annexes

Le total net des crédits s'est élevé à 230,67 milliards de francs (au lieu de 222,3 milliards de francs prévus initialement) compte tenu des modifications intervenues en cours d'année.

Les opérations définitives sont passées de 202,47 milliards de francs à 225,16 milliards de francs, soit + 11,2 %.

Elles sont réparties ainsi qu'il suit :

(En millions de francs.)

Budgets annexes	1983	1984			Variations en pourcentage de 1983 à 1984
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
A. — Services civils.					
Imprimerie nationale ...	1 506,8	1 598,6	1 657	1 674,5	+ 11,1
Journaux officiels	419,4	391,4	453,6	451,2	+ 7,6
Légion d'honneur	99,8	127,8	141,9	129,6	+ 29,9
Ordre de la Libération ..	3	3,5	3,5	3,5	+ 18,5
Monnaies et médailles ..	527,9	667,2	682,3	668,7	+ 26,7
Postes, télécommunications et télédiffusion	138 595,1	155 651,8	(2) 163 847,1	157 246,1	+ 13,5
Prestations sociales agricoles	56 678,4	58 919	58 919	60 331,2	+ 6,4
Totaux A	197 830,4	217 359,3	(2) 225 704,4	220 504,8	+ 11,5
B. — Services militaires.					
Service des essences	4 635,6	(1) 4 906,9	4 961,8	4 653,9	+ 0,4
Totaux généraux .	202 466	(1) 222 266,2	230 666,2	225 158,7	+ 11,2

(1) Déduction faite d'écritures d'ordre d'un montant total de 89,9 millions.

(2) Après déduction, en outre, d'une écriture d'ordre de 39 millions dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 1984.

- les charges constatées au compte d'exploitation du budget annexe des PTT (141.068,5 millions de francs) ont progressé de 11,9 %. Les produits ont atteint 144.853,2 millions de francs, soit 11,6 % d'augmentation. Le résultat d'exploitation (3.784,7 millions de francs) s'est accru de 3,5 %.

Le compte de pertes et profits a fait apparaître un bénéfice de 3.399 millions de francs qui succède à un déficit de 3.946,9 millions de francs.

A la suite du transfert au budget annexe de la charge du financement de la "filiale électronique", deux chapitres nouveaux ont été créés. Le premier d'entre eux, "développement de la filiale électronique", a enregistré une dépense de 1.372,7 millions, supérieure aux prévisions initiales (1.270,2 millions). Le second, "contribution aux apports en fonds propres de l'Etat aux entreprises de la filiale électronique", a été doté de 1.600 millions de crédits par la loi de finances initiale. Sa dotation a été complétée, d'une part, par un décret de virement (125 millions), d'autre part, par la loi de finances rectificative (300 millions). Les dépenses se sont élevées à 1.725 millions. Elles ont été ordonnancées au profit du compte de commerce 904-09 "Gestion de titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat"; mais ce compte n'a été débité que sur la gestion 1985 des 125 millions nécessaires au rachat d'actions de la société L.T.I.

Malgré un profit de 3,399 milliards, le budget annexe a sensiblement accru son recours à l'emprunt (11,49 milliards, soit + 24,1 %) et a une nouvelle fois opéré un prélèvement sur fonds de roulement (2,48 milliards) dans des proportions encore plus importantes qu'en 1983 (1,29 milliard).

Ce prélèvement, qui s'analyse comme une avance irrégulière du Trésor au budget annexe a déjà été critiquée par la Cour et par la Commission des Finances du Sénat. La Cour constate que, en 1984, le montant sur lequel il a porté est du même ordre de grandeur que la perte de recette subie par le budget annexe à la suite de la quasi-suppression, au second semestre de l'année, de la rémunération des fonds des chèques postaux déposés au Trésor. Sans cette dernière mesure, le financement des investissements de la poste et des services financiers aurait vraisemblablement pu être assuré en 1984 sans recourir à ce moyen contestable.

Le B.A.P.S.A. a dégagé un solde débiteur de 102,7 millions inférieur à celui de 1983 (551,6 millions).

Le compte d'exploitation de l'Imprimerie nationale a fait apparaître une amélioration sous la forme d'un bénéfice de 108,7 millions contre 6 millions en 1983.

La subvention en provenance du budget du Premier Ministre et destinée au budget annexe des Journaux officiels a été ramenée de 96 millions à 86,6 millions (- 5,8 %). Elle a permis de faire apparaître au compte de résultats un bénéfice de 19,2 millions, inférieur de 39,1 % à celui de 1981.

Enfin, le compte d'exploitation du budget annexe des Monnaies et Médailles a dégagé un solde créditeur de 31,9 millions de francs contre 52,4 millions en 1983, et le compte de résultats du budget annexe du Service des Essences a fait apparaître un déficit de 144 millions (contre un bénéfice de 3,9 millions en 1983).

II.- LES OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE

A - LES COMPTES D'AVANCES ET DE PRETS

S'agissant de ces comptes, une charge nette était prévue pour 4.138 millions de francs contre 3.184 en 1983.

Les opérations de gestion ont, en définitive, conduit à une charge nette de 6.682 millions de francs qui se décompose en une charge nette de 6.465 millions de francs pour les comptes d'avances et 217 millions de francs pour les comptes de prêts.

1. Pour les comptes d'avances, le résultat reflète essentiellement la charge du compte d'avance sur le montant des impositions locales, l'ouverture du compte "avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les "véhicules à moteur", enfin, le solde négatif du compte "avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics".

2. Les opérations effectives de comptes de prêts qui se sont soldées par une charge nette de 217,1 millions de francs, reflètent notamment les remboursements anticipés au F.D.E.S. de concours accordés à cinq entreprises nationales (Gaz de France, Compagnie Nationale du Rhône, Aéroport de Paris, S.N.C.F. et Air France), 1,657 million de francs de recettes inscrites au compte de consolidation des prêts et l'ouverture de 1,57 million de francs de crédits sur le nouveau compte créé pour retracer les prêts à la C.E.E.

B - LES AUTRES COMPTES SPECIAUX

1. La charge nette des opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale a été de 185,7 millions de francs (contre 227 en 1983).

2. Les comptes de commerce ont dégagé un excédent de 2.435 millions de francs, très supérieur à celui de 1983 (390,4 millions), alors que la loi de finances initiale pour 1984 avait prévu un quasi équilibre de leurs opérations. Les soldes négatifs des autres comptes ont été en particulier largement compensés par les résultats du compte 904-09 "Gestion de titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat" (+ 2.510,9 millions). Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers présentent un excédent de 225,6 millions de francs.

3. Les comptes d'opérations monétaires ont dégagé un solde net négatif de 8,1 milliards de francs du fait des "pertes et bénéfices de change" et des opérations avec le F.M.I.

CHAPITRE III

DU DEFICIT BUDGETAIRE AU DECOUVERT DE TRESORERIE

I.- L'AGGRAVATION DU DEFICIT

Le déficit prévisionnel était fixé à 125,8 milliards de francs, dont 122,5 milliards de francs au titre du budget général. Il représentait 3 % du P.I.B., soit un pourcentage identique à celui prévu dans la loi de finances pour 1983.

Hors opération avec le F.M.I., le solde d'exécution des lois de finances s'est finalement élevé à 157,8 milliards de francs, soit 3,7 % du P.I.B. (taux calculé sur la base d'un P.I.B. total de 4.277,2 milliards de francs).

Si l'on exclut de ce résultat les opérations du Fonds de stabilisation des changes, le solde s'élève à 146,2 milliards de francs (3,4 % du P.I.B.).

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

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Montant (en millions de francs)	- 37 572	- 30 302	- 80 885	- 98 954	- 129 614	- 146 184
Pourcentage du P.I.B.	1,54	1,10	2,61	2,77	3,28	3,42

En définitive, le résultat de l'exécution des lois de finances au 31 décembre 1984, après exclusion des opérations avec le F.M.I., s'est établi à 143,25 milliards de francs, soit une légère diminution par rapport à la très forte augmentation (+ 77,4 %) qui avait marqué la gestion précédente.

II. LES OPERATIONS DE TRESORERIE

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 ses ressources traditionnelles : emprunts à long terme, moyen et court termes, dépôts des correspondants, bons du Trésor en compte courant souscrits tant par les correspondants que par le secteur bancaire, concours de la Banque de France.

Le tableau ci-après résume la situation des "ressources" et des "emplois" de la trésorerie au 31 décembre 1984.

Tableau de financement du découvert 1984.

(En millions de francs.)

Désignation	Emplois	Ressources	Soldes
I. — Dette à moyen et long terme	11 762,27	85 488,57	+ 73 726,30
II. — Bons du Trésor			+ 46 329,94
— émis dans le public	2 838,45		
— en compte courant		48 761,69	
(dont : secteur bancaire)		(27 610)	
(dont : correspondants)		(20 178)	
— des organismes internationaux (sauf F.M.I.)		406,70	
III. — Emprunts à court terme		554,72	+ 554,72
IV. — Correspondants			+ 30 225,38
— Budgets annexes et services non personnalisés de l'Etat		3 176,74	
(dont P.T.T.)		(3 082,12)	
— Organismes à caractère financier		8 165,65	
(dont C.D.C.)		(9 449,55)	
— Collectivités locales et établissements publics locaux		14 996,89	
— Autres correspondants		2 278,86	
— Fonds particuliers		1 607,24	
V. — Concours de la Banque de France		5 780	+ 5 780
VI. — Effets et liquidités			- 21 533,83
— Effets		1 030,02	
— Encaisses	137,58		
— Compte courant du Trésor à la Banque de France	19 866,29		
— Règlements bancaires en cours d'exécution	2 559,98		
VII. — Opérations diverses			+ 8 168,09
— Relatives à la dette		3 975,25	
— Avec divers tiers		1 555,13	
— de liaisons et de régularisation		2 637,71	
Totaux	37 164,57	180 415,17	+ 143 250,60

A - LES EMPRUNTS

1. Les emprunts émis sur le marché financier

L'Etat a lancé trois emprunts pour 54,5 milliards de francs au lieu de trois pour 50 milliards de francs en 1983, 40 milliards de francs en 1982 et deux pour 25 milliards de francs en 1981.

Il faut y ajouter quatre émissions d'obligations renouvelables du Trésor pour un total de 30,7 milliards de francs contre 1 milliard de francs en 1983.

L'ensemble de ces opérations a procuré au Trésor 85.200 millions de francs de ressources brutes représentant 35,2 % des émissions totales brutes d'obligations sur le marché financier contre 26,3 % en 1983.

2. Les emprunts à court terme et les bons du Trésor sur formule

Les emprunts à court terme ont procuré globalement au Trésor une ressource nette de 554,72 millions de francs (essentiellement due à la fin des opérations de recouvrement de l'emprunt obligatoire de 1983). Les bons émis dans le public ont entraîné une charge de 2.838,45 millions de francs (le volume de souscriptions nouvelles étant inférieur depuis 1981 à celui des remboursements).

B - LES FINANCEMENTS DE NATURE MONETAIRE

1. Les correspondants et divers tiers

Les opérations avec les correspondants et divers tiers ne concernant que les comptes de dépôt des correspondants et de divers particuliers ont fourni au Trésor une ressource nette de 30.225,38 millions de francs.

Les bons du Trésor, souscrits en totalité par la Caisse des dépôts ont fourni une ressource de 20.178 millions de francs.

La ressource nette fournie au Trésor par les correspondants et divers tiers s'élève à $(30.225,38 + 20.178 = 50.403,38$ millions de francs), elle est supérieure à celle de 1983 (34.310,84 millions de francs).

2. Le secteur bancaire

Alors que le solde du compte courant du Trésor à la Banque de France avait diminué de 33.905,7 millions de francs en 1983, celui-ci a enregistré une augmentation de 19.886 millions de francs par rapport au 31 décembre 1983 et les concours non rémunérés se sont accrus en 1984 de 5.780 millions de francs.

L'encours des bons du Trésor détenus par le secteur bancaire est passé de 146.920 millions de francs en 1983 à 174.530 millions de francs en 1984, soit un accroissement de 27.610 millions de francs.

Au découvert d'exécution des lois de finances (143,25 milliards de francs), il convient d'ajouter :

- l'amortissement de la dette à moyen et long terme (7,49 milliards de francs),
- les remboursements de la dette à court terme (2,83 milliards de francs),

pour obtenir le besoin de financement global du Trésor qui, pour la gestion 1984, a atteint 153.587,80 millions de francs, dont

12,7 % (soit 19,45 milliards de francs) ont été assurés par des ressources monétaires.

Ce pourcentage est très nettement inférieur à celui de 1983 (37,9 %, soit 61,75 milliards de francs) du fait de la très forte augmentation du compte courant du Trésor auprès de la Banque de France durant le mois de décembre 1984.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA GESTION DES CREDITS BUDGETAIRES EN 1984

La loi de finances du 30 décembre 1983 avait ouvert, pour 1984, 1.391,6 milliards 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 1.436,9 milliards de francs par la loi de finances rectificative du 29 décembre 1984.

Les modifications apportées à ces autorisations budgétaires par la voie réglementaire se sont traduites par un accroissement de 11.521,2 millions de francs.

S'agissant des crédits du budget général, les autorisations ouvertes par voie législative sont passées de 1.018.628,9 millions de francs dans la loi de finances initiale à 1.061.643,2 millions de francs dans la loi de finances rectificative, soit + 43.014,3 millions de francs.

En outre, les modifications du montant des dotations opérées par la voie réglementaire ont abouti à une augmentation nette de 28.183,8 millions de francs résultant :

- de majorations par décrets d'avances, fonds de concours et rétablissements de crédits à hauteur respectivement de 3.780 millions, 36.735,7 millions de francs et de 13.719,3 millions de francs ;
- de réductions par arrêtés d'annulations ayant atteint 26.051,2 millions de francs.

I.- LES MODIFICATIONS APPORTEES AU MONTANT DES CREDITS

A- LES DECRETS D'AVANCES

Pour le budget général, les ouvertures de crédits réalisées par deux décrets d'avances datés du 29 mars et du 28 septembre 1984, ont atteint 3.780 millions de francs. Elles répondent pour 3.700 millions de francs aux besoins de financement supplémentaires de grands chantiers de construction navale (budget de la Mer) et pour 80 millions de francs à la nécessité d'assurer la mission du Fonds d'industrialisation de la Lorraine (budget de l'Industrie).

B- LES ANNULATIONS DE CREDITS

Pour le budget général, les annulations prononcées par arrêtés ministériels ont atteint 26.051,2 millions de francs dont 20.940,7 millions de francs pour les dépenses ordinaires et 5.110,5 millions de francs pour les dépenses en capital. On assiste à une croissance continue du montant des annulations sur les six dernières années.

(En milliards de francs.)

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
3,3	1,6	3,3	3,4	13,8	20,4	26,05

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

- des économies budgétaires et le gage des ouvertures de crédits du collectif de fin d'année : l'arrêté du 23 novembre 1984 a annulé à ce titre 23.265,4 millions de francs de crédits de paiement ;

- la contrepartie d'ouvertures de crédits par décrets d'avances : l'arrêté du 29 mars 1984 a annulé à ce titre 2.701,2 millions de francs au budget général et celui du 27 septembre 1984, 80 millions de francs.

Les caractéristiques de ces annulations sont les suivantes :

- elles ont porté essentiellement sur les dépenses ordinaires (80,4 % du total) ;

- elles ont affecté presque essentiellement les budgets civils, les réductions de crédits sur les budgets militaires se sont élevées à 429,8 millions de francs.

Les incidences de ces mesures ont été diverses suivant les ministères et les chapitres affectés et souvent délicates à apprécier.

Certaines résultent de surévaluations dans la loi de finances initiale, qui se reflètent d'une année sur l'autre : ainsi du chapitre 46-91 du budget des charges communes (Français rapatriés d'outre-mer : moratoire des dettes). D'autres concernent des crédits devenus en cours d'année sans objet, en raison d'évolutions initialement non prévues : ainsi a-t-il été décidé en 1984, comme en 1983, de réduire le fonds de roulement de certains établissements publics financés par l'Etat. Ces mesures ont entraîné des annulations sur les subventions de fonctionnement concernant des organismes (au budget de la Recherche, l'INSERM, l'INRIA et l'INRA par exemple).

Une nouvelle fois, la Cour des Comptes a relevé une interprétation contestable de l'article 13 de la loi organique qui dispose que "tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé" dans la mesure où les réductions de crédits ont influé sur le rythme d'exécution des dépenses ou la réalisation de certaines opérations.

Ainsi, dans plusieurs cas, l'insuffisance de crédits qui résultait d'annulations antérieures a conduit soit à des reports de charges, soit à des reports de calendriers pour des engagements pris par l'Etat envers des tiers.

Certaines annulations de crédits s'expliquent par une modification des mécanismes de financement : le fonds spécial de grands travaux a, ainsi, permis à l'Etat de faire face à des

obligations que la réduction des dotations de certains chapitres budgétaires ne permettaient plus de financer.

Enfin, à de nombreuses reprises, les annulations ont été suivies aux mêmes chapitres d'ouvertures de crédits supplémentaires, soit par la loi de finances rectificative de fin d'année, soit par la voie règlementaire.

L'ensemble de ces annulations en cours de gestion, qui échappent bien souvent à la définition de la loi organique, permet d'opérer de véritables redéploiements de crédits sans que le Parlement puisse en connaître. Nombre d'entre elles auraient dû trouver leur place, selon la Cour, dans un projet de loi de finances rectificative.

C - LES FONDS DE CONCOURS

Le montant de ces fonds est passé de 32,34 milliards de francs en 1983 à 36,73 milliards en 1984, soit une augmentation de 13,6 %.

L'article 19 de la loi organique en précise la définition : ce sont des "fonds versés par des personnes physiques ou morales pour concourir, avec ceux de l'Etat, à des dépenses d'intérêt public", et ils sont directement portés en recettes au budget. En outre, certains rétablissements de crédits et recettes de caractère non fiscal peuvent être assimilés à des fonds de concours par décret pris sur le rapport du Ministre des Finances.

Les fonds de concours font désormais l'objet d'une récapitulation générale par budget qui précise notamment pour chacun d'entre eux ses bases juridiques, les chapitres de rattachement et les montants des crédits rattachés définitivement au titre de l'exercice précédent ainsi que les montants prévisionnels pour l'année en cours. La ventilation de ces fonds par nature présente les évolutions suivantes en utilisant le système de codification adopté en 1981 :

(En pourcentage.)			
En pourcentage du montant total des fonds de concours	1982	1983	1984
1. Contributions à la réalisation d'investissements	13,7	15,1	16,1
2. Contrôles et services rendus	10,9	11,5	10,6
3. Produits des ventes des administrations	0,4	0,7	0,3
4. Contributions d'organismes internationaux ou participations étrangères	10,4	8,1	9,4
5. Virements internes	51,1	51,4	29,6
6. Autres participations	8,6	8,2	28
0. Autres rattachements	4,9	5	6

Deux mouvements sont particulièrement notables :

- la substitution de la procédure du rétablissement de crédits à celle du fonds de concours pour ce qui concerne les versements faits par les comptes de commerce gérés par le ministère de la Défense, en remboursement des charges de personnel mis à leur disposition par ce département, a abouti à une forte diminution des "virements internes". Cette évolution est conforme aux souhaits émis par la Cour.

- En revanche, la catégorie des "autres participations" progresse fortement, en raison de la création d'un fonds de concours intitulé "rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance", rattaché pour une part au budget des Charges communes (3,2 milliards) et pour l'autre à celui de l'Urbanisme et du Logement (4,1 milliards) et versé par la Caisse des Dépôts et consignations. La Cour s'est interrogée sur la pérennité de ce fonds de concours, dont l'alimentation est étroitement liée à l'existence d'une différence suffisante entre le volume des ressources procurées par le placement des fonds collectés par les Caisses d'épargne et par celui de leurs charges, essentiellement constituées par les intérêts versés aux déposants.

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

(En millions de francs.)

Désignations	1982	1983	1984	Variations en pourcentage 1983-1984
Moyens des services (titre III) :				
— Personnel	18 610,5	20 711	15 283	- 26,2
— Matériel et divers	1 955,2	2 644,2	2 962,9	+ 12,1
Ensemble	20 565,7	23 355,2	18 245,9	- 21,9
Interventions publiques (titre IV)	3 309,7	3 025,8	7 079,8	+ 134
Investissements exécutés par l'Etat (titre V) .	3 813	4 464,1	5 443,2	+ 21,9
Subventions d'investissement (titre VI)	1 562,1	1 494,4	5 966,8	+ 299,3
Réparations dommages de guerre (titre VII) .	3,2	0,3	»	»
Totaux	29 253,7	32 339,8	36 735,7	+ 13,6

La part des chapitres de personnel dans le montant total des fonds de concours a sensiblement diminué, passant de 64 % en 1983 à 41,6 % en 1984, du fait notamment de la disparition des versements des comptes de commerce de la Défense. Les budgets dont les crédits de personnel sont les plus fortement accrus par des fonds de concours, sont ceux des Charges communes (10.375,6 millions versés par le budget annexe des P.T.T.), des Services financiers (3.211 millions) et de l'Urbanisme et du Logement (1.019,2 millions).

Pour l'ensemble des budgets civils, les fonds de concours couvrent, comme en 1983, 5,6 % des dépenses de rémunérations et de charges sociales des personnels de l'Etat. Il n'y a plus de fonds de concours de ce type sur les budgets militaires.

La part des fonds de concours du titre IV augmente de manière importante (19,3 % du total contre 9,4 % en 1983), essentiellement à cause du rattachement au chapitre 44-91 du budget des Charges communes d'une partie (3.271 millions) du fonds de concours des caisses d'épargne, précédemment évoqué.

L'accroissement des chapitres 65-41, 65-44 et 65-46 du budget de l'Urbanisme et du Logement par la seconde partie de ce fonds de concours (4,1 milliards) explique le gonflement des rattachements au titre IV (+ 299,3 % ; 16,2 % du total contre 4,6 % en 1983).

Observation désormais traditionnelle de la Cour, 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 qui visent en général à rectifier des erreurs antérieures.

II. LES MESURES AFFECTANT LA REPARTITION DES CREDITS

A - LES VIREMENTS DE CREDITS

Les opérations, qui 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, ont été limitées en 1984 à 0,18 % des crédits initiaux et à 0,16 % du total net des crédits ouverts au budget général, marquant une réduction de 9,8 % par rapport à 1983.

B - LES TRANSFERTS DE CREDITS

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 ont porté en 1984 au budget général sur 88.031,4 millions, soit 8,64 % des crédits initiaux et 7,6 % du total net des crédits ouverts. Le montant global des transferts a augmenté en 1984 de 15 % par rapport à celui de 1983.

Les mouvements intervenus appellent des observations touchant à leur caractère tardif ou répétitif, voire à leur irrégularité.

Pour illustrer ce dernier cas, l'arrêté du 30 Mai 1984 a ouvert au chapitre 42-28 "échanges et aide au développement dans les domaines scientifique, technique et universitaire" du ministère des Relations extérieures un crédit de 1,9 million en provenance du chapitre 66-06 "information scientifique et technique" du budget de l'Industrie et de la Recherche. Le même chapitre a été doté de 0,15 million par arrêté du 6 août à partir du chapitre 56-06 "information scientifique et technique".

C - LES RETABLISSEMENTS DE CREDITS

Cette procédure est mise en oeuvre soit en cas de "restitutions 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 se sont élevés en 1984 à 13,7 milliards, soit une augmentation de 158,5 % par rapport à 1983. Cette très forte progression s'explique par la transformation en rétablissements de crédits des mouvements jusqu'alors assimilés à des fonds de concours entre les comptes de commerce gérés par le ministre de la Défense et les budgets militaires, déjà évoquée au paragraphe précédent. Cette substitution de procédure a pour effet de ralentir la progression des masses budgétaires puisque, alors que les crédits ouverts sur fonds de concours s'ajoutaient aux dotations initiales, les crédits rétablis viennent désormais en atténuation de dépenses du budget de l'Industrie et de la recherche.

D'une manière générale, la procédure tendant à imposer à divers budgets, en cours de gestion, des contributions au financement d'actions considérées comme ayant un caractère interministériel tend à se développer et conduit à des transferts qui ne respectent pas le principe de spécialité des crédits.

D - LES REPARTITIONS DE CREDITS

Le crédit global pour "dépenses éventuelles" inscrit au chapitre 37-94 du budget des Charges communes a pour objet de pallier l'insuffisance des dotations provisionnelles inscrites sur divers chapitres. En 1984, il a été porté à 100 millions de francs contre 70 millions en 1983.

Il a été réparti à concurrence de 83,115 millions aux budgets des Relations extérieures (frais de réceptions et de voyages exceptionnels), de la Justice (éducation surveillée), des

DOM-TOM et de l'Intérieur (secours aux victimes de calamités publiques).

Le crédit global pour "dépenses accidentelles" a été porté en 1984 de 80 à 100 millions. La répartition proprement dite est passée de 7,9 millions en 1983 à 43,5 millions en 1984, à un niveau cependant proche des mouvements constatés au cours des exercices antérieurs. Le reste du crédit a été ordonnancé au bénéfice du compte spécial du Trésor "Fonds de secours aux victimes de sinistres et de calamités".

Enfin, les autres crédits globaux servent à couvrir des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés.

Ces opérations se sont élevées à 9,27 milliards en 1984, en diminution de 12,07 % par rapport à 1983. Elles concernent notamment les crédits de personnel, pour 4,1 milliards, abondés essentiellement par des sommes en provenance du budget des charges communes (3,6 milliards).

III. LES MESURES AFFECTANT L'UTILISATION DES CREDITS

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 1983 à 1984 s'étaient élevés à 31,36 milliards de francs, ceux de 1984 à 1985 se montant à 41,54 milliards de francs. Ils progressent donc de près d'un tiers (+ 32,2 %) après avoir déjà crû de près de 20 % l'année précédente.

Pour l'essentiel, cette évolution s'explique par la très forte augmentation des reports inscrits à l'état H (+ 138 %) et par celle des reports provenant de fonds de concours (+ 38,5 %).

La procédure des reports de 1984 à 1985 se caractérise par trois éléments nouveaux :

- le retard avec lequel ont été pris les principaux arrêtés de report,
- la multiplication des arrêtés ponctuels qui concernent certains chapitres sur lesquels les reports de crédits sont considérés comme "urgents",
- enfin, l'apparition d'arrêtés mixtes, c'est-à-dire d'arrêtés qui portent sur des crédits auxquels s'appliquent des règles de report différentes. Ainsi, l'arrêté du 3 juin 1985 concerne-t-il à la fois des crédits de l'état H et des chapitres de dépenses en capital.

La progression importante des reports s'explique d'abord par la non-consommation de 8,9 milliards consécutive à une imputation irrégulière sur le budget des affaires sociales et de la solidarité nationale (chapitre 46-71 "fonds national du chômage"). Cette mauvaise imputation a rendu inutile des dotations ouvertes par le collectif de fin d'année sur deux chapitres du budget "fonds national de l'emploi" et "application de l'article 56 du Traité instituant la C.E.C.A.". La seconde explication de cette progression des reports tient au report de 9,6 milliards dus à la sécurité sociale.

Comme en 1983, les reports sont concentrés sur trois budgets (Charges communes, affaires sociales et agriculture).

A l'inverse des reports de crédits de l'état H, les reports pour dépenses en capital ont régressé en 1984 de 12,7 % par rapport à 1983 ; cette évolution favorable tient notamment à une meilleure consommation des crédits du budget des Charges communes. En revanche, les reports de crédits pour dépenses en capital augmentent pour certains budgets : ainsi, constate-t-on une progression de + 13,8 % au budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (D.G.E. : + 41,3 %), et de + 13,1 % au budget de l'Aménagement du Territoire.

CHAPITRE II

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Comme chaque année, la Cour des Comptes a relevé les principales irrégularités ayant affecté la gestion des crédits. Votre Commission lui a d'ailleurs demandé, dans le questionnaire figurant en annexe au présent rapport, d'en préciser certaines. Pour 1984, elle a particulièrement noté l'ampleur des dépassements de crédits proprement dits, l'importance des dépassements non apparents en fin de gestion, la fréquence des imputations irrégulières et, enfin, le développement des procédures exceptionnelles de financement interministériel.

I.- LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

En 1984, les dépenses payées au-delà de la limite des crédits disponibles atteignent 14,4 milliards, en régression de près de 25 % par rapport à 1983. L'ampleur de ces dépassements reste cependant très supérieure au niveau atteint en 1982 (10,3 milliards) et 1981 (9,4 milliards).

Selon la nature des crédits concernés, ces dépassements se répartissent comme suit :

(En millions de francs.)

Dépassements	1982	1983	1984
Sur crédits évaluatifs	10 318,1	19 060,6	14 329,9
Sur crédits provisionnels	25,7	»	9,4
Sur crédits limitatifs	4,9	(1)	68,7
Total	10 348,7	19 060,6	14 408

(1) Montant de 538,87 F.

On remarque donc :

- une diminution des **dépassements sur crédits évaluatifs** de 24,8 % par rapport à l'exercice antérieur,

- la réapparition de **dépassements sur crédits provisionnels**. Ils s'élèvent à 9,3 millions seulement et concernent le chapitre 46-25 "dépenses du fonds national de solidarité en faveur des ressortissants de l'aide sociale", c'est-à-dire le financement des aides aux handicapés ;

- l'existence, pour la première fois depuis de nombreuses années, d'un montant significatif de **dépassements sur crédits limitatifs** (68,6 millions).

Dans leur quasi-totalité, ils affectent le chapitre 31-12 "Soldes, indemnités et allocations diverses" de la section Forces terrestres du budget de la Défense et résultent de l'insuffisance des répartitions de crédits provenant du chapitre-réservoir affecté aux traitements dans ce même budget.

II.- LES DEPASSEMENTS NON APPARENTS EN FIN DE GESTION

1. Les visas en dépassements

La Cour a appelé l'attention sur l'augmentation du nombre et du montant des autorisations de visas en dépassements. Cette procédure constitue une violation directe des articles 2, 7 et 11 de la loi organique.

- Elle contrevient d'abord directement à l'article 11 de la loi organique qui dispose que "les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts", et qui énumère limitativement les exceptions à cette règle. L'autorisation de visa en dépassement constitue un moyen irrégulier de compléter des crédits limitatifs sans avoir recours au crédit global pour dépenses accidentelles ou à la procédure du décret d'avances. Contrairement à ces deux exceptions au principe général, elle n'est soumise ni à la limite que constitue la dotation du "crédit global" ni à une ratification parlementaire.

- Elle est aussi contraire à l'article 2 de la loi organique et au principe d'universalité qui y est affirmé : "la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat". Or le visa en dépassement et le dépassement temporaire de crédits correspondent, au moment où ils interviennent, successivement, à un engagement et à un paiement irréguliers et constituent bien une charge non autorisée. Cette évidence serait démontrée, s'il en était besoin, dans l'hypothèse où le Parlement refuserait de voter dans une loi de finances rectificative les crédits indispensables à la couverture de ces irrégularités, rendues possibles par les autorisations délivrées par le ministre chargé du Budget.

- Elle est enfin contraire à l'article 7 de la loi organique, qui dispose que les crédits ouverts par les lois de finances "sont

affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre". Or, la pratique irrégulière de l'autorisation de visa en dépassement conduit à transgresser cette spécialisation par le jeu combiné des blocages suivis d'annulations et des dépassements temporaires couverts *a posteriori* par des dotations supplémentaires.

En outre, cette autorisation est donnée sous des formes juridiques pour le moins incertaines : absence de la signature du ministre, incertitude du mode de couverture du dépassement, etc...

Plus généralement, cette pratique, qui peut être expliquée, sinon justifiée, par des insuffisances de dotations, par l'engagement de mesures nouvelles non prévues, risque de conduire à un certain laxisme et, surtout, à rendre particulièrement difficile l'analyse des modalités réelles d'exécution des lois de finances. En réponse au questionnaire de la Commission, la Cour a développé les critiques qu'elle porte à l'encontre d'une telle procédure (cf. réponse à la question n° 6 jointe en annexe au présent rapport).

2. Les reports de charges

Les reports de charges constituent une autre forme irrégulière de dépassement non apparent, déjà signalé par la Cour. Mais, contrairement aux dépassements temporaires en cours de gestion, ils subsistent à la clôture de celle-ci sans pour autant apparaître dans les comptes.

Ce report à l'exercice suivant de certaines dépenses permet de masquer des dépassements sur des chapitres dotés le plus souvent de crédits à caractère limitatif, ou même d'alléger les charges de l'exercice considéré (ainsi, en 1984, le règlement des sommes dues par l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale a été, dans un certain nombre de cas, reporté à 1985 bien que les crédits des chapitres concernés aient été suffisants pour en permettre le paiement en 1984).

III. LES IMPUTATIONS IRREGULIERES

Les crédits ouverts par les lois de finances sont, en application de l'article 7 de la loi organique "affectés à un service ou à un ensemble de services" et "spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination".

L'exercice 1984 offre de nombreux exemples d'imputations irrégulières :

- sur les chapitres de dépenses ordinaires, des dépenses ne correspondent pas à la destination prévue par l'intitulé du chapitre qui les supporte (ex. : financement de rémunérations sur les crédits du chapitre 42-26, "enseignement élémentaire et secondaire à l'étranger - promotion de la langue française et échanges linguistiques" du budget des Relations extérieures; règlement de factures téléphoniques du budget du Temps libre, jeunesse et sports sur le chapitre 34-91 "loyers") ;

- sur les chapitres de dépenses en capital, il en va de même, et l'on trouve des exemples de subventions d'équipement transformées en subventions de fonctionnement, ou bien de dépenses d'études qui ne sont pas rattachées à un projet d'équipement et qui n'ont qu'un rapport très lointain avec le chapitre qui les finances.

IV.- LES PROCEDURES EXCEPTIONNELLES DE FINANCEMENT INTERMINISTERIEL

L'exercice 1984 a vu se développer la pratique des financements interministériels dont la Cour avait déjà relevé certains exemples antérieurement.

Il s'agit d'opérations, de nature très diverse, dont le financement, imputé sur un budget "chef de file", est assuré par des participations dont le versement est imposé à un ou plusieurs autres budgets, dans des conditions de grande complexité qui nuisent à la clarté des informations budgétaires données au Parlement.

Un second inconvénient de cette procédure vient, au surplus, de ce qu'elle conduit à prendre des libertés avec la loi organique : ainsi le financement du programme SPOT a été assuré grâce à deux transferts, venant du budget du ministère de l'Urbanisme et du Logement et du budget de l'Agriculture, qui modifiaient la nature de la dépense, en contravention avec l'article 14 de la loi organique.

Enfin, si cette procédure peut à la rigueur se justifier s'agissant d'opérations décidées en cours d'année, elle ne paraît pas l'être pour des actions qui revêtent un caractère permanent et devraient être prévues dans la loi de finances initiale.

EXAMEN EN COMMISSION

I.- AUDITION DU PREMIER PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Le mercredi 4 juin 1986, 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, **Delafosse** et **Cazanave**, conseillers référendaires sur le projet de loi n° 3225 (1985-1986) portant règlement définitif du budget de 1984. Les magistrats de la Cour ont répondu au questionnaire écrit qui leur avait été adressé par la Commission.

M. André Chandernagor a souligné que le rapport sur la loi de règlement demeurerait la pierre angulaire de l'assistance de la Cour au travail parlementaire, en dépit des difficultés que rencontre celle-ci, du fait de son manque de moyens et du retard apporté par les administrations à élaborer et à transmettre les textes relatifs aux différents mouvements de crédits.

Il a ensuite indiqué les principales orientations du rapport sur l'exécution du budget de 1984.

S'agissant des différentes débudgétisations intervenues en 1984 et précédemment, il a distingué celles qui relèvent de choix politiques, sur lesquels la Cour n'a pas à se prononcer - par exemple celles qui tiennent au mouvement de décentralisation - de celles qui encourent la critique, parce qu'elles nuisent à la clarté des comptes ; sur ce dernier point, il a notamment évoqué les dépenses mises à la charge du fonds spécial de grands travaux et du budget annexe des P.T.T.

A propos de la gestion des dotations budgétaires, l'absence d'information du Parlement lors des annulations de crédits

opérées par l'arrêté du 23 mars 1984 doit être relevée, de même que l'accroissement des visas en dépassement de crédits, l'insuffisance du montant initial des crédits évaluatifs et l'importance des reports de crédits sur l'exercice 1985.

Intervenant ensuite, **M. Gabriel du Pontavice** a évoqué la notion de débudgétisation. Avant l'exercice 1984, doivent être notamment cités la mise à la charge de la Banque française pour le commerce extérieur de la consolidation des prêts accordés aux pays étrangers, pour un montant de 12 milliards de francs, le désengagement du Fonds de développement économique et social à hauteur de 9,5 milliards en 1983 et la prise en charge par le Fonds spécial de grands travaux de diverses dépenses précédemment imputées au budget général.

En 1984, les principales mesures de débudgétisation ont porté sur la mise à la charge de Gaz de France du surcoût du gaz algérien, pour 1,4 milliard de francs, sur le transfert à la Caisse nationale de l'énergie pour 3,2 milliards de francs et sur l'augmentation des interventions de la Caisse des dépôts dans des domaines incombant normalement à l'Etat; sur ce dernier, il convient de noter que les dépenses de la Caisse ont permis de financer une partie de la construction du nouveau ministère des Finances à Bercy, l'Etat étant ensuite appelé à acquérir le bâtiment selon un contrat de crédit-bail. L'attention de la Cour ayant été attirée sur le développement de cette formule, une étude approfondie devrait d'ailleurs lui être ultérieurement consacrée.

M. Delafosse a, à l'issue de l'intervention de **M. Gabriel du Pontavice**, décrit l'évolution des relations financières entre le budget annexe des P.T.T. et le budget général.

Depuis 1982, plusieurs transferts de charges ont modifié les relations financières entre le budget général et ce budget annexe: institution, en premier lieu, d'une contribution spécifique, d'un montant de 2,9 milliards de francs en 1983 et 2 milliards en 1984. Cette contribution s'étant révélée excessive au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1984, diverses mesures de régularisation ont d'ailleurs été prévues par la loi de finances rectificative pour 1985; transfert, en second lieu, du financement de la "filiale électronique", pour un montant de 3 milliards de francs en 1984; abaissement à 0,01 % du taux de rémunération des dépôts des comptes chèques postaux au Trésor, en troisième lieu, ce qui correspond à une économie de 2,5 milliards pour le budget général en 1984. Conjuguées à d'autres mesures de moindre

ampleur, ces modifications ont amené un transfert net de charges de 6,6 milliards en 1984.

Ces différentes ponctions ont, par ailleurs, contribué à l'accroissement de la dette à moyen et long terme du budget annexe, qui a atteint au 31 décembre 1984 107 milliards de francs, soit 26,4 % de la dette extérieure et intérieure à moyen et long terme de l'Etat à la même date.

M. Delafosse a ensuite évoqué l'évolution des charges de la dette publique, qui ont atteint, en 1984, 84,7 milliards de francs ; parmi celles-ci, les charges de la dette extérieure ont progressé le plus rapidement et s'élèvent en 1984 à 8,8 milliards de francs ; les intérêts de la dette intérieure à moyen et long terme augmentent également fortement en raison du recours accru de l'Etat à l'emprunt ; à ce propos, les émissions d'obligations renouvelables du trésor ont, en 1984, atteint 30,7 milliards de francs, ce qui permet de reporter jusqu'à l'exercice 1990 une charge d'intérêt de 28 milliards de francs.

Intervenant ensuite, **M. Cazanave** a présenté l'évolution des reports de charges sur la gestion 1985 ; ces reports ont porté, d'une part sur des paiements correspondant à des engagements irréguliers supérieurs à la dotation de certains chapitres, et d'autre part, sur le versement de sommes dues aux organismes de sécurité sociale, qui a été différé jusqu'en février 1985 ; ce versement portait sur un montant de 9 milliards de francs. D'une manière générale, la pratique des reports de crédits s'est nettement accrue en 1984.

Puis, **M. Cazanave** a évoqué la pratique irrégulière des visas en dépassement de crédits, qui a connu en 1983 et 1984 une nette recrudescence et a porté, en 1984, sur 11,5 milliards de francs ; cette pratique, illégale au regard de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, résulte de l'insuffisance de certaines dotations initiales, qui aurait dû entraîner l'adoption d'une loi de finances rectificative.

M. André Fosset a souligné l'importance des manipulations budgétaires que révèle le rapport sur l'exécution de 1984 ; il a indiqué que la décentralisation impliquait une économie nette pour l'Etat en raison de la sous-évaluation des charges transférées et a relevé le caractère abusif des relations entre l'Etat et le budget annexe des P.T.T., ainsi que du recours à la formule du crédit-bail.

M. Geoffroy de Montalembert a souhaité qu'il soit donné des suites plus importantes aux constatations de la Cour.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souligné l'importance du report de charges sur l'avenir qu'impliquait l'émission en 1984 d'obligations renouvelables du Trésor.

M. Christian Poncelet a relevé que la pratique des visas en dépassement de crédits pourrait vider de son sens le vote du Parlement sur la loi de finances.

M. Maurice Schumann a rappelé la saisine de la Cour des comptes par la commission à propos des établissements publics du parc de la Villette, du Grand Louvre et de l'Opéra de la Bastille; il a souhaité connaître l'état d'avancement des travaux de la Cour à ce propos.

En réponse, **M. André Chandernagor** lui a indiqué qu'une étude sur le parc de la Villette figurerait dans le prochain rapport public et que la gestion des crédits de l'établissement public du Grand Louvre figurait au programme de travail actuel de la Cour; par ailleurs, la Cour ne peut exercer de contrôle avant qu'une opération ait été suffisamment engagée.

II.- OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Réunie le vendredi 19 juin 1987, votre Commission des Finances a procédé, sur le rapport de **M. Maurice Blin**, rapporteur général, à l'examen des projets de loi de règlement pour 1984 et 1985.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a tout d'abord rappelé qu'en 1984, alors que l'économie connaissait un fort développement, l'économie française ne progressait que de 1,6 %.

Dans ce contexte de croissance insuffisante, le Gouvernement a décidé trois mouvements de crédits importants, liés notamment à l'aggravation du chômage et de la dette publique ; le déficit budgétaire, d'un montant initial de 125,8 milliards de francs, est donc au total de 146,2 milliards, soit plus de 3,4 % du produit intérieur brut.

L'année 1985 connaît un profil similaire, le taux de croissance étant de moitié inférieur à celui des autres pays de la Communauté européenne.

Cette année a été marquée par deux faits nouveaux : la volonté de contenir le déficit budgétaire dans la limite de 3 % du produit intérieur brut, le désir de diminuer les prélèvements obligatoires qui s'est notamment traduit par la suppression de la contribution de 1 % au profit de la sécurité sociale, le déséquilibre actuel des comptes de celle-ci étant en partie imputable à cette suppression.

Par ailleurs, différents mouvements de crédits ont affecté la loi de finances initiale portant le déficit budgétaire de 140 à 149 milliards de francs, le déficit constaté en loi de règlement étant de 153 milliards de francs, soit 3,4 % du produit intérieur brut ; les dépenses ont augmenté, en raison notamment de l'accroissement de 9,4 milliards de la charge de la dette par rapport aux prévisions.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a ensuite évoqué l'utilisation abusive du budget annexe des P.T.T., même si le

Gouvernement a dû effectuer un reversement de 2,4 milliards pour se conformer à une décision du Conseil Constitutionnel.

Puis, le rapporteur général a souligné les deux erreurs manifestes qui ont présidé à l'élaboration et à l'exécution des budgets 1984 et 1985 :

- erreurs de prévision quant au taux de croissance,
- erreurs de prévision quant à l'évolution de certaines dépenses publiques.

Il a ensuite signalé les diverses anomalies qui ont caractérisé l'exécution de ces budgets : les annulations de crédits, l'utilisation des fonds de concours, la pratique des autorisations de visa en dépassements de crédits, la sous-évaluation des crédits évaluatifs qui n'ont pas systématiquement fait l'objet d'ajustement en loi de finances rectificative.

Il a également rappelé le surcoût du gaz algérien mis à la charge de Gaz de France, les prélèvements sur le fonds de réserve des caisses d'épargne et diverses autres débudgétisations.

Le rapporteur général a conclu son propos en soulignant qu'il ne pouvait recommander l'adoption à la commission de ces deux lois de règlement, compte tenu des erreurs et irrégularités qui ont entaché ces budgets.

M. René Ballayer s'est interrogé sur l'évolution des prélèvements obligatoires en 1984 et 1985 et sur la différence de niveau entre les prélèvements français et américains.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a rappelé que les prélèvements obligatoires avaient augmenté de un point en 1984 et avaient été simplement stabilisés en 1985.

En réponse à **M. René Ballayer**, le rapporteur général a indiqué que le déficit budgétaire devrait en 1987 se révéler inférieur à 3 %, en dépit d'une croissance inférieure aux prévisions ; la charge de la dette publique, en outre, en dépit du poids du passé, s'allège.

A l'issue d'un débat dans lequel sont intervenus **MM. Roger Chénouard, Geoffroy de Montalembert et René Ballayer**, la commission a estimé qu'elle ne saurait recommander au Sénat l'adoption des projets de loi de règlement pour 1984 et 1985.

III. EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1984

Cet article récapitule les résultats définitifs de l'exécution de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative pour 1984, l'ensemble se traduisant par un excédent net de charges -hors F.M.I.- de 157,4 milliards de francs.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 2

Recettes du budget général

Cet article arrête le montant définitif des recettes du budget général de 1984, qui s'élèvent à 927,44 milliards de francs, soit une progression de 8,4 % par rapport à 1983.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général

Cet article arrête à 850,48 milliards de francs le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général.

Les ouvertures demandées au titre du présent projet de loi s'élèvent à 14,26 milliards de francs et concernent essentiellement :

- les crédits du Fonds National du chômage pour 1,39 milliard de francs ;
- les frais de trésorerie liés à la dette publique pour 2,35 milliards de francs ;
- les dégrèvements sur contributions directes et sur produits indirects pour un total de 6,03 milliards de francs ;
- les primes à la construction immobilière pour 1,19 milliard de francs ;
- les dotations destinées à couvrir la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (830 millions de francs).

Parallèlement, il est proposé d'annuler 5,5 milliards de francs de crédits non consommés.

Au total, les charges du budget général sont donc alourdies de 8,7 milliards de francs.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 4

Dépenses civiles en capital du budget général

Le montant définitif des dépenses civiles en capital est arrêté à 87,27 milliards de francs, soit une progression de 25,3 % par rapport à 1983.

La demande de crédits complémentaires porte sur 45.000 francs et s'explique par une erreur matériel dont la régularisation doit intervenir en 1985 par annulation d'un crédit de même montant.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général

Cet article arrête les dépenses ordinaires militaires du budget général à un montant définitif de 76,23 milliards de francs, soit 4,1 % de moins qu'en 1983.

Les demandes de crédits complémentaires s'élèvent à 142,2 millions de francs, dont 68,57 millions au titre des indemnités diverses et 39,36 millions au titre des cotisations sociales.

Les crédits inutilisés, et dont l'annulation est demandée, représentent 110,03 millions de francs.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 6

**Dépenses militaires en capital
du budget général**

Cet article arrête le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général à 60,76 milliards de francs. Par rapport à 1983, elles progressent donc de 9,5 %.

Les annulations de crédits portent sur 19,21 francs alors que les ouvertures complémentaires représentent 0,17 franc. En effet, les comptes publics sont arrêtés en centimes alors que les crédits le sont en francs, ce qui peut conduire des dépassements, certes minimes, lors des reports ou des répartitions.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 7

Résultat du budget général de 1984

Cet article arrête à 147,3 milliards de francs le déficit du budget général en 1984.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 8

Résultats des budgets annexes (services civils)

Cet article arrête à 220,5 milliards de francs les résultats des budgets annexes relatifs aux services civils.

Il précise également, pour chacun des budgets concernés, le montant des ouvertures ou annulations qui sont demandées. Globalement, celles-ci représentent 4,03 milliards de francs pour les crédits supplémentaires et 2,08 milliards pour les crédits inutilisés.

Les principaux ajustements concernent, comme chaque année, les budgets annexes des P et T et des prestations sociales agricoles.

S'agissant du budget des P et T, les ouvertures atteignent 2,18 milliards de francs et s'expliquent, pour 1,3 milliard, par l'ajustement des crédits destinés aux remboursements d'emprunts ou d'avances.

En ce qui concerne le budget des prestations sociales agricoles, les crédits supplémentaires - soit 1,67 milliards de francs - représentent exclusivement la dotation nécessaire pour faire face au remboursement de droits indûment perçus. En effet, chaque année, cette ligne est dotée pour mémoire dans le cadre de la loi de finances initiale.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 9

Résultats des budgets annexes (services militaires)

Le présent article fixe à 4,653 milliards de francs les dépenses et recettes du budget annexe du service des Essences. Les ouvertures de crédits atteignent 113,23 millions de francs et apparaissent comme la contrepartie des augmentations de stocks. Parallèlement, 302,2 millions de francs sont annulés.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 10

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1985

Les résultats des comptes spéciaux retraçant les opérations à caractère définitif sont arrêtés à 9,881 milliards de francs en dépenses et 10,238 milliards de francs en recettes. Les demandes d'ouvertures complémentaires, soit 38,4 millions, sont principalement destinées au financement de diverses opérations militaires, dont l'oléoduc Donges-Metz. Le montant des crédits non utilisés et dont l'annulation est demandée atteint 553,27 millions de francs.

Les résultats des comptes spéciaux retraçant des opérations à caractère temporaire sont arrêtés à 249,9 milliards de francs pour les dépenses et 237,1 milliards de francs pour les recettes. Les demandes de crédits complémentaires atteignent 13,58 milliards et concernent essentiellement deux postes :

- le compte 903-54 "Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes" pour 12,15 milliards de

francs. Ces dépassements de crédits excèdent donc de près de 100 % celui constaté en 1983, alors même que la Cour des comptes estimait, déjà à cette époque, que les prévisions d'équilibre de ce compte avaient souvent un caractère irréaliste ;

- le compte 903-52 "Avances aux départements sur le produit de la vignette" pour 882 millions de francs. La Cour considère d'ailleurs que les dotations de ce compte présentent un caractère limitatif et qu'en conséquence, ce dépassement est irrégulier.

En outre, le présent article propose d'inscrire une autorisation de découvert pour 27,7 milliards de francs au titre des opérations avec le Fonds Monétaire International.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 11

Comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1984

Cet article récapitule les résultats en recettes et dépenses, des comptes spéciaux définitivement clos à la fin de l'exercice 1984 et il en affecte le solde. Il s'agit :

- du compte "Prêt aux organismes H.L.M." dont la clôture a été décidée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1985. Son solde débiteur, soit 14,1 milliards de francs, est transporté au compte des découverts du Trésor ;

- le compte "Construction de casernement", fermé en application de la loi de finances initiale pour 1984 et dont le solde est nul ;

- le compte "Assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'accord d'association entre la Communauté Economique Européenne et ce pays". Après avoir enregistré 25,04 millions de recettes en 1984, ce compte présente un solde débiteur de 535,5 millions de francs qu'il est proposé de transporter au compte des découverts du Trésor.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 12

Résultats des opérations d'emprunts pour l'année 1984

Cet article présente les résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor en 1984. Les dépenses s'élèvent à 2,84 milliards de francs tandis que les recettes atteignent 13,59 millions de francs. En conséquence, ces opérations se soldent par un déficit de 2,83 milliards de francs, légèrement supérieur au résultat de l'année précédente (2,5 milliards).

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 13

Gestion de fait.

Reconnaissance d'utilité publique de dépenses

Le présent article propose de reconnaître d'utilité publique les dépenses d'un montant de 6.720 francs comprises dans la gestion de fait concernant des fonctionnaires du ministère des Relations Extérieures.

Les faits se sont déroulés à l'ambassade de France à Bangkok où plusieurs fonctionnaires ont été amenés à encaisser le produit de la vente d'un véhicule appartenant à l'Etat, en vue notamment de financer une réception officielle.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 14

Admission en surséance d'avances du Trésor irrécouvrables

Au cours des années 1980 à 1983, l'Etat a consenti au service des alcools des avances remboursables pour un montant total de 2,95 milliards de francs. Or, celles-ci n'ont pas été remboursées.

Dans cette situation, l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit trois possibilités :

- soit une décision de recouvrement immédiat, assortie éventuellement de poursuite ;
- soit une consolidation sous forme de prêts ;
- soit la constatation d'une perte probable imputée sur les résultats de l'année.

La situation financière du service des alcools ne permet pas d'escompter un remboursement. Dans ces conditions, il est proposé d'admettre en surséance, et donc de passer en perte, le montant des créances détenues par le Trésor au titre des années 1980 à 1983.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ARTICLE 15

Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de l'année 1984

Cet article a pour objet de récapituler les sommes transportées au compte des découverts du Trésor au titre des résultats de l'année 1984. Il reprend donc :

- le solde du budget général ;
- le résultat net des comptes spéciaux définitivement clos en 1984 ;
- le résultat net des comptes spéciaux se soldant annuellement ;
- le résultat des opérations d'emprunt ;
- le montant des créances admises en surséance.

En outre, conformément aux dispositions de la loi du 30 décembre 1980 portant règlement pour le budget de 1978, il est proposé d'annuler certaines dettes de pays en voie de développement. Cette opération porte sur un montant de 121,9 millions de francs.

Au total, le montant net à transporter au compte des découverts du Trésor s'élève à 174,96 milliards de francs.

Votre Commission des Finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

IV. — PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article premier.

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1984 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

	Charges	Ressources
A. — Opérations à caractère définitif.		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale :</i>		
Ressources :		
Budget général (1)	927 445 200 503,78	
Comptes d'affectation spéciale	10 238 800 936,70	
Total	»	937 684 001 440,48
Charges :		
Dépenses ordinaires civiles :		
Budget général	850 481 919 746,16	
Comptes d'affectation spéciale	8 553 639 302,82	
total	859 035 559 048,98	»
Dépenses civiles en capital :		
Budget général	87 276 469 699,85	
Comptes d'affectation spéciale	1 108 097 531,84	
Total	88 384 567 231,69	»
Dépenses militaires :		
Budget général	136 998 496 762,76	
Comptes d'affectation spéciale	219 614 322,43	
Total	137 218 111 085,19	
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	1 084 638 237 365,86	937 684 001 440,48

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (109 097 992 028,83 F) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

	Charges	Ressources
<i>Budgets annexes :</i>		
Imprimerie nationale	1 674 444 950,12	1 674 444 950,12
Journaux officiels	451 239 593,59	451 239 593,59
Légion d'honneur	129 563 473,59	129 563 473,59
Monnaies et médailles	668 734 480,42	668 734 480,42
Ordre de la Libération	3 511 421	3 511 421
Postes et télécommunications	157 246 081 222,77	157 246 081 222,77
Prestations sociales agricoles	60 331 240 132,19	60 331 240 132,19
Essences	4 653 931 206,04	4 653 931 206,04
Totaux budgets annexes	225 158 746 479,72	225 158 746 479,72
Totaux (A)	1 309 796 983 845,58	1 162 842 747 920,20
Excédent des charges définitives de l'Etat	146 954 235 925,38	»
B. — Opérations à caractère temporaire.		
<i>Comptes spéciaux du Trésor :</i>		
Comptes d'affectation spéciale	297 379 246,44	111 744 256,62
Comptes de prêts	Charges	Ressources
— H.L.M.	»	628 086 758,58
— F.D.E.S.	1 279 721 431,63	4 866 646 480,13
— Autres prêts	6 604 708 268,50	2 172 631 551,81
Totaux (Comptes de prêts) .	7 884 429 700,13	7 667 364 790,52
Comptes d'avances	145 392 248 367,01	138 927 152 269,70
Comptes de commerce (résultat net)	(-) 2 434 954 897,04	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	(-) 225 654 078,39	»
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	6 302 767 933,31	»
Totaux (B)	157 216 216 271,46	146 706 261 316,84
Excédent des charges temporaires de l'Etat (B)	10 509 954 954,62	»
Excédent net des charges (hors F.M.I.)	157 464 190 880	»

(A) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (109 097 992 028,83 F) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1984 est arrêté à 927 445 200 503,78 F.

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

Art. 3.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1984 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	172 343 993 309,78	9 876 909 403,54	1 053 460 245,76
II. — Pouvoirs publics	2 588 954 000	»	»
III. — Moyens des services	351 815 737 270,18	485 527 997,87	2 867 885 588,69
IV. — Interventions publiques	323 733 235 166,20	3 903 293 952,87	1 609 298 586,67
Totaux	850 481 919 746,16	14 265 731 354,28	5 530 644 421,12

Art. 4.

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1984 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. — Investissements exécutés par l'Etat	33 448 860 354,97	0,50	43,53
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	53 817 409 971,94	45 000,41	36,47
VII. — Réparations des dommages de guerre ..	10 199 372,94	»	0,06
Totaux	87 276 469 699,85	45 000,91	80,06

Art. 5.

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1984 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau D annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits complémentaires
III. — Moyens des armes et services	76 230 242 741,80	142 237 214,00	110 035 987,20
Totaux	76 230 242 741,80	142 237 214,00	110 035 987,20

Art. 6.

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1984 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau E annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. — Equipement	60 568 173 689,12	0,17	18,05
VII. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	200 080 331,84	*	1,16
Totaux	60 768 254 020,96	0,17	19,21

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1984 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	927 445 200 503,78
Dépenses	1 074 756 886 208,77
Excedent des dépenses sur les recettes	147 311 685 704,99

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

Art. 8.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services civils), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés, pour 1984, 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 C, annexé à la présente loi.

Désignation des budgets annexes	Résultats généraux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale	1 674 444 950,12	119 012 538,61	44 814 513,49
Journaux officiels	451 239 593,59	6 851 038,34	7 949 222,75
Légion d'honneur	129 563 473,59	14 500 525,24	16 414 583,55
Monnaies et médailles	668 734 480,42	36 904 371,97	16 350 279,59
Ordre de la Libération	3 511 421	737 107,28	737 107,28
Postes et télécommunications	157 246 081 222,77	2 183 513 638,49	1 733 957 092,72
Prestations sociales agricoles	60 331 240 132,19	1 672 594 412,69	260 354 280,50
Totaux	220 504 815 273,68	4 034 113 632,62	2 080 577 079,94

Art. 9.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services militaires), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés, pour 1984 en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. C'est crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau H, annexé à la présente loi.

Désignation des budgets annexes	Résultats généraux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Services des essences	4 653 931 206,04	113 230 224,45	302 260 323,41
Totaux	4 653 931 206,04	113 230 224,45	302 260 323,41

Art. 10.

I. — Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1984, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits et ces autorisations de découverts sont répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1984		Ajustement de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
<i>1. Opérations à caractère définitif :</i>					
Comptables d'affectation spéciale	9 881 351 157,09	10 238 800 936,70	38 378 737,53	553 279 052,44	»
<i>2. Opérations à caractère temporaire :</i>					
Comptes d'affectation spéciale .	297 379 246,44	111 744 256,62	0,44	12 425 000,00	»
Comptes de commerce	79 982 592 680,65	82 519 830 291,50	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	417 395 943,60	618 008 024,10	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires	15 999 036 134,43	7 835 827 909,44	»	»	27 750 892 627,23
Comptes d'avances	145 392 248 367,01	138 927 152 269,70	13 513 128 108,05	491 879 741,04	»
Comptes de prêts	7 884 429 700,13	7 039 278 031,94	74 370 000,00	806 282,87	»
Totaux pour le 2. .	249 973 082 072,26	237 051 840 783,30	13 587 498 108,49	505 111 023,91	27 750 892 627,23
Totaux généraux ..	259 854 433 229,35	247 290 641 720	13 625 876 846,02	1 058 390 076,35	27 750 892 627,23

II. — 1° Les soldes, à la date du 31 décembre 1984, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1984	
	Débiteurs	créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	447 028,24	1 185 827 141,45
Comptes de commerce	819 118 725,55	7 257 107 342,24
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ..	2 979 918 885,85	40 311 452,68
Comptes d'opérations monétaires	34 859 719 635,66	9 776 857 364,53
Comptes d'avances	40 007 118 789,60	»
Comptes de prêts	68 554 459 322,17	»
Totaux	147 220 782 387,07	18 260 103 300,90

Les soldes ainsi arrêtés sont reportés à la gestion 1985 à l'exception d'un solde débiteur de 121 908 171,87 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 7 108 827 008,43 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° est donnée au tableau I annexé à la présente loi.

Art. 11.

I. — Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1984, 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.

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1984		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Couvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
<i>Opérations à caractère temporaire :</i>					
Comptes de prêts :					
903.04. Prêts aux organismes d'H.L.M.	»	628 086 758,58	»	»	»
Comptes de commerce :					
904.18. Construction de casernements	142 215 242,87	39 932 529,06	»	»	»
Comptes de règlements avec les gouvernements étrangers :					
905.07. Assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'accord d'association entre la C.E.E. et ce pays	»	25 041 997,89	»	»	»
Total	142 215 242,87	693 061 285,53	»	»	»

II. — Les soldes à la date du 31 décembre 1984 des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1984 sont arrêtés aux sommes ci-après :

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1984	
	Débiteurs	Créditeurs
Opérations à caractère temporaire.		
<i>Comptes de prêts :</i>		
903.04. Prêts aux organismes d'H.L.M.	14 106 278 328,19	»
<i>Comptes de commerce :</i>		
904.18. Constructions de casernements	»	»
<i>Comptes de règlements avec les gouvernements étrangers :</i>		
905.07. Assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'accord d'association entre la C.E.E. et ce pays	535 538 756,39	»
Total	14 641 817 084,58	»

Art. 12.

Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1984, est arrêté, conformément au tableau ci-après, à la somme de 2 832 987 732,36 F.

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	3 478 624,38	»
Charges résultant du paiement des rentes viagères	1 714 428,24	»
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	778 993 017,87	2 843 122,00
Différences de change	»	»
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	2 062 390 327,15	»
Pertes et profits divers	»	10 745 543,28
Totaux	2 846 576 397,64	13 588 665,28
Solde	2 832 987 732,36	

Art. 13.

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 6 720 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 22 septembre 1982 et 2 mai 1984, au titre du ministère des relations extérieures.

Art. 14.

Le ministre de l'économie, des finances et du budget est autorisé à admettre en surséance les avances du Trésor d'un montant de 2 950 millions de francs consenties de 1980 à 1983 au service des alcools et imputées au compte spécial du Trésor « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

Art. 15.

I. — Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9, 10, 12 et 14 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

	(En francs.)
	-
Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1984	147 311 685 704,99
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés en 1984	7 108 827 008,43
Solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunt pour 1984	2 832 987 732,36
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 1984	14 641 817 084,58
Admission en surséance d'avances irrécouvrables	<u>2 950 000 000,00</u>
Total	<u>174 845 317 530,36</u>

II. — 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

121 908 171,87

La somme précitée, correspondant au montant en capital des échéances, du 31 décembre 1984, est transportée en augmentation des découverts du Trésor

»

Montant à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I + II)

174 967 225 702,23

ANNEXE

QUESTIONNAIRE A LA COUR DES COMPTES SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT 1984

1. La Cour pourrait-elle faire une analyse d'ensemble des opérations de débudgétisation intervenues en 1984 ?
2. La Cour pourrait-elle retracer l'évolution depuis 1982 des relations financières et budgétaires entre le budget annexe des P.T.T. et le budget général et en analyser l'incidence sur les résultats du budget général ?
La Cour pourrait-elle indiquer comment a progressé sur cette même période l'endettement du budget annexe des P.T.T. et en préciser la structure ?
3. La Cour peut-elle préciser, pour chacune des catégories de dépenses de la dette publique, les raisons de l'évolution de ces dépenses constatées en 1984 ? Quelles sont les conséquences budgétaires pour l'Etat de l'émission d'obligations renouvelables du Trésor ?
4. Les reports de charge sur la gestion 1985 ont été parfois présentés comme un moyen de mieux gérer la trésorerie de l'Etat. Quelle a été l'incidence de ces reports sur la trésorerie de l'Etat ainsi que sur les résultats des lois de finances de 1984 et les reports de crédits de 1984 à 1985 ?
5. La Cour signale (p. 222 et 223) l'existence de reports de crédits non apparents au chapitre 68-91 du budget de la coopération. Quelles sont les principales conclusions de l'enquête qu'elle a menée pour en évaluer le montant et apprécier la gestion des crédits du F.A.C.
6. Les autorisations de visas en dépassement ont été nettement plus nombreuses en 1984 que dans les années passées. Quelles sont, selon la Cour, les raisons de cette évolution particulièrement critiquable ?

QUESTION

La Cour pourrait-elle faire une analyse d'ensemble des opérations de débudgétisation intervenues en 1984 ?

RÉPONSE

Le contenu et les structures du budget de l'Etat n'ont aucun caractère immuable. Ils évoluent plus ou moins sensiblement et rapidement selon les périodes, en fonction par exemple de la doctrine ou de la conjoncture.

Ainsi, les pouvoirs publics peuvent décider de mettre à la charge du budget de l'Etat des dépenses que celui-ci ne finançait pas jusqu'alors : tel a été le cas, à partir de 1983, du coût des interruptions volontaires de grossesse et des allocations servies aux handicapés adultes, supportés auparavant par les régimes sociaux.

A l'inverse, le financement de certaines catégories de dépenses est parfois transféré à d'autres collectivités ou organismes soit que ceux-ci prennent purement et simplement le relais du budget de l'Etat, soit qu'ils versent à ce dernier des fonds de concours affectés à la couverture de charges déterminées. La mise en œuvre de l'une ou de l'autre de ces solutions a toujours pour effet de réduire, toutes choses égales par ailleurs, le déficit d'exécution des lois de finances : la première permet de surcroît de ralentir le rythme de progression des dépenses budgétaires.

Le terme de « débudgétisation », dont il n'existe au demeurant pas de définition précise, rend mal compte de la diversité de ces phénomènes, parfois complexes. Aussi paraît-il préférable, pour répondre à la question posée, de se référer à la notion de « redistribution des interventions des différents acteurs publics dans le financement de certaines dépenses » dont fait état le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1984 (1).

Le processus de ces « redistributions » s'échelonne parfois sur plusieurs années avant de pleinement faire sentir ses effets. Ainsi, l'exécution des lois de finances de 1984 a été affectée tant par l'effet de mesures mises en œuvre à partir de 1982 que par celui de dispositions nouvelles appliquées en 1984. Il sera fait mention ci-après des plus importantes d'entre elles.

I. — LES MESURES ANTÉRIEURES A 1984

Ces mesures reflètent pour partie les conséquences de la politique de décentralisation : elles consistent pour le restant en des transferts de charges à des institutions financières et à un établissement public national, le Fonds spécial de grands travaux.

1. — La politique de décentralisation.

La dévolution aux collectivités locales de compétences nouvelles consécutive à la mise en œuvre de la politique de décentralisation implique le transfert à celles-ci de charges jusqu'alors supportées par le budget de l'Etat. Initialement évaluées à une trentaine de milliards de francs (en valeur 1982), ces charges doivent être compensées par l'octroi de ressources nouvelles en principe d'égal montant ; il était prévu que ces ressources proviendraient, pour moitié au moins, de transferts de fiscalité d'Etat, et, pour le reste, de versements imputés sur des dotations ouvertes au budget général, qu'il s'agisse de la dotation générale de décentralisation (2) ou de dotations spécifiques (3).

Les transferts de fiscalité ont concerné, en 1983, le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation (« cartes grises ») dévolu aux régions, et, l'année suivante, les ressources provenant d'une part de la taxe sur les véhicules à moteur (« vignettes »), d'autre part des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière sur certaines mutations à titre onéreux, l'une et l'autre de ces ressources bénéficiant désormais aux départements (4).

(1) Cf. page 38.

(2) Chapitre 41-56 du budget de l'intérieur, créé par la loi de finances pour 1983, mais doté seulement en 1984. Dépenses 1984 - 9,4 milliards de francs.

(3) Telle la « dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage » (chapitre 43-06 créé par la loi de finances pour 1983 au budget des services généraux du Premier ministre)

(4) Cf. rapports en vue du règlement des budgets de 1983 (pages 15 et 16) et de 1984 (pages 17 et 23).

Les moins-values fiscales consécutives à ce triple transfert échelonné sur deux ans avaient été évaluées pour le budget général à environ 12,8 milliards en francs courants. Les recouvrements correspondants opérés au profit des collectivités locales se sont élevés en 1984 à 14,3 milliards de francs ; le surcroît de recettes par rapport aux prévisions résulte essentiellement du produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation attribué depuis 1983 aux régions.

Dans la mesure où le total du produit de la fiscalité d'Etat transférée et des concours alloués aux collectivités locales sur des dotations ouvertes au budget général correspond à l'appréciation faite du coût des compétences nouvellement dévolues à ces collectivités, la mise en œuvre de la politique de décentralisation ne doit pas normalement influencer sur le solde d'exécution des lois de finances. En revanche, les transferts de fiscalité permettent d'atténuer à due concurrence la pression fiscale d'Etat et plus généralement de ralentir, tant en recettes qu'en dépenses, le rythme de progression des masses budgétaires.

2. Les transferts à des institutions financières.

Ils ont eu pour effet d'alléger les charges et d'améliorer les résultats des deux comptes spéciaux du Trésor évoqués ci-après.

A. — Compte de « Consolidation des dettes commerciales de pays étrangers ».

Aux termes d'une convention conclue le 20 août 1981 entre l'Etat et la Banque française du commerce extérieur (B.F.C.E.), c'est à cet établissement qu'incombe désormais le financement, sur ses ressources, des charges inhérentes aux nouveaux accords de consolidation signés par l'Etat avec des pays étrangers. Ce changement de procédure a permis de dégager, à partir de 1982, des soldes annuels positifs sur le compte spécial du Trésor qui retrace l'incidence budgétaire de ces opérations ; au 31 décembre 1984, le solde débiteur cumulé de ce compte était ainsi ramené à moins de 2,9 milliards de francs. A la même date, l'encours des refinancements effectués par la B.F.C.E. s'établissait à 12,1 milliards de francs, en très forte progression par rapport à l'année précédente.

B. — Compte « Prêts du F.D.E.S. ».

A partir du second semestre 1982, le financement d'une partie des concours jusqu'alors attribués sur les dotations budgétaires du F.D.E.S. a été transféré à des intermédiaires financiers (notamment au Crédit national et au Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises) sans que pour autant cette modification des sources de financement ait une incidence sur les procédures d'attribution et sur les conditions de prêts. Les engagements de ce type, qui ont succédé aux concours traditionnellement imputés sur la ligne « industrie » du Fonds, ont été de l'ordre de 9,5 milliards de francs en 1983 et de 7,6 milliards de francs l'année suivante. Par ailleurs, l'essentiel du financement des prêts à l'artisanat a été confié à partir de 1983 aux banques populaires (1). Du fait de ces aménagements successifs, les charges enregistrées par le compte ont progressivement diminué.

En ce qui concerne les opérations créditrices, le compte avait bénéficié en 1981 et 1983 de remboursements anticipés mais qui avaient pour contrepartie des apports d'égal montant imputés sur le budget général :

- consolidation de 13,8 milliards de francs de prêts du F.D.E.S. en participation au capital des entreprises sidérurgiques ;
- remboursement par E.D.F. d'un prêt de 2 milliards de francs « compensé » par l'octroi à Pechiney d'une dotation en capital de même montant.

En 1984 en revanche, cinq entreprises nationales (Gaz de France, Aéroports de Paris, Air France, Compagnie nationale du Rhône et S.N.C.F.) ont été invitées à procéder à des remboursements anticipés de prêts du F.D.E.S. d'un montant global de 2,9 milliards de francs, à charge pour elles de se « refinancer » sur d'autres ressources non budgétaires.

Si l'on élimine du crédit le produit des deux « consolidations » précitées, les opérations du compte pour chacune des quatre dernières gestions se présentent comme suit (en millions de francs) :

(1) Cf. rapports en vue du règlement des budgets de 1983 (pages 108 et 109) et de 1984 (pages 115 et 116).

Gestions	Opérations de l'année		
	Débit	Crédit	Résultats
1981	12 528,4	964,7	- 11 563,7
1982	5 849,6	1 300,5	- 4 549,1
1983	2 376,8	2 288,5	- 88,3
1984	1 279,7	4 866,6	+ 3 586,9

L'évolution observée a donc une incidence immédiate favorable sur le solde global d'exécution des lois de finances.

Toutefois, comme les prêts consentis par les établissements financiers au lieu et place du compte F.D.E.S. bénéficient de bonifications d'intérêt ainsi que de la garantie de l'Etat, les charges supportées à ce double titre par le budget général tendent à progresser à terme.

3. Le fonds spécial de grands travaux (1).

Cet établissement public à caractère administratif a été créé en août 1982 pour constituer un instrument sélectif et conjoncturel de soutien aux activités du secteur du bâtiment et des travaux publics. Il a pour mission de contribuer à financer tous travaux d'équipement dans les domaines des infrastructures des transports publics, de la circulation routière et de la maîtrise de l'énergie.

Ses ressources sont constituées d'emprunts émis sur le marché financier français ou accessoirement contractés auprès de la Banque européenne d'investissement. Leur amortissement tant en capital qu'en intérêts est assuré par le produit d'une taxe fiscale sur les produits pétroliers (à l'exception du fioul domestique).

Les disponibilités du F.S.G.T. sont essentiellement affectées au financement :

- d'opérations de maîtrise de l'énergie dans les logements ; les bâtiments des collectivités et établissements publics, et les installations des entreprises industrielles ou agricoles ; les ressources du F.S.G.T. transitent alors par l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie avant d'être versées aux bénéficiaires finals ;

- d'infrastructures de transports collectifs : les subventions du F.S.G.T. sont dans ce cas, le plus souvent allouées directement aux maîtres d'ouvrages intéressés (S.N.C.F., R.A.T.P., etc.) ;

- de travaux de circulation routière : pour ce secteur, les contributions du Fonds sont généralement rattachées par voie de fonds de concours au budget de l'Etat, en particulier au budget des Transports intérieurs ; c'est ainsi que les fonds de concours rattachés au chapitre 53-43 « F.S.I.R. - Voirie nationale » se sont élevés à 589 millions en 1983 et à 1 035 millions l'année suivante.

Durant une première période, les ressources du F.S.G.T. ont assez généralement complété les crédits ouverts au budget de l'Etat et permis de ce fait d'accroître le volume des travaux financés par les pouvoirs publics.

Mais elles ont progressivement tendu à relayer les dotations budgétaires, la substitution étant d'autant plus aisée que le champ légal d'intervention du Fonds recouvre des secteurs dont le financement incombait jusqu'alors essentiellement au budget de l'Etat. Il a ainsi été possible de réduire les dotations ouvertes par les lois de finances pour certains équipements (voirie nationale, réhabilitation des logements sociaux, etc.) ou à tout le moins d'en stabiliser le montant malgré le financement d'importantes opérations nouvelles, en matière de transports collectifs par exemple.

(1) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1984 (pages 345 et suivantes).

En outre, par des interventions de caractère plus ponctuel, le F.S.G.T. a dû, au cours de la gestion 1984 :

- d'une part, assurer le relai de crédits budgétaires annulés au mois de mars, alors qu'ils n'étaient pas devenus sans objet ;
- d'autre part, financer indirectement, par des opérations de caractère triangulaire (mettant en jeu au moins deux chapitres budgétaires) des actions nouvelles (1), décidées au printemps et pour lesquelles le budget ne comportait pas de dotation.

De façon plus générale, le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1983 (page 40) note « qu'il convient de tenir compte, pour prendre la juste mesure de l'effort public en faveur des équipements collectifs et des économies d'énergie, à la fois des opérations inscrites en loi de finances comme des opérations financées par le F.S.G.T. ».

En définitive, les orientations données au Fonds ont permis de ralentir notablement la progression des masses budgétaires sauf lorsque, comme c'est notamment le cas pour la voirie nationale, ses dotations sont rattachées par voie de fonds de concours au budget général ; mais dans tous les cas, l'existence du F.S.G.T. a contribué à réduire sensiblement le déficit d'exécution des lois de finances au prix de l'institution d'une taxe fiscale et d'un endettement qui n'apparaissent pas dans les comptes de l'Etat.

II. — Les mesures adoptées en 1984.

Les principales mesures nouvelles mises en œuvre en 1984 ont consisté à transférer à l'entreprise Gaz de France la charge d'une aide publique au développement de l'Algérie, à faire supporter par la Caisse nationale de l'énergie l'incidence de l'annulation de crédits budgétaires et à demander divers concours spécifiques à la Caisse des dépôts et consignations.

1. Gaz de France.

L'accord conclu le 3 février 1982 entre le Gaz de France et la SONATRACH pour la fourniture de gaz algérien prévoyait qu'au prix contractuel d'achat versé par le premier à la seconde s'ajouterait un complément, égal à 13,5 % de la facture totale et dont le montant serait supporté par l'Etat au titre de l'effort national d'aide publique au développement (2). En 1983, le montant de ce complément, soit 1 441 millions, avait été imputé sur le budget de la Coopération et du développement. Mais en 1984, le financement de cette aide au développement de l'Algérie a incombé à l'entreprise Gaz de France.

2. La Caisse nationale de l'énergie.

En même temps qu'il étendait les attributions de la C.N.E. aux opérations financières qui seraient confiées par le Gouvernement à cet établissement public en vue de la mise en œuvre, dans le domaine de l'énergie, de la politique de maîtrise de la consommation et de diversification de la production, un décret du 8 avril 1983 instituait à son profit une taxe parafiscale sur certains produits pétroliers. Celle-ci qui n'avait alors été perçue que pendant quelques semaines a été rétablie en 1984 et son taux fortement relevé puisqu'entre les mois de juin et de décembre de la même année il a été porté en plusieurs étapes de 0,14 F à environ 34 F par hectolitre d'essence ou de supercarburant.

Ces recettes ont permis à la C.N.E. de compléter, pour un montant global de 3,2 milliards, les ressources des Charbonnages de France, de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et du Commissariat à l'énergie atomique, qui n'avaient pu percevoir de subventions budgétaires du même ordre

(1) Création d'un Fonds social urbain, et aménagements urbains et industriels dans les pôles de conversion (Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1984, pages 361 et 362).

(2) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1982, pages 66 et 146.

de grandeur en raison d'annulations de crédits opérées aux mois de mars et de novembre sur le budget de l'industrie et de la recherche (1).

En outre, pour compenser partiellement les annulations (351 millions en A.P. et 118 millions en C.P.) de subventions d'investissements initialement destinées à cinq organismes de recherche (2), ceux-ci ont bénéficié, à la suite de virements de crédits (3), de dotations qui avaient été ouvertes au budget en faveur du Commissariat à l'énergie atomique et du Centre national d'études spatiales. En contrepartie, ces deux organismes ont été autorisés à emprunter chacun 110 millions auprès de la Caisse nationale de l'énergie ; seul le premier d'entre eux a eu recours à cette ressource dès 1984 au prix d'une charge financière de 199 millions en francs courants qui pèsera sur son budget jusqu'en 1992.

3. Les concours de la Caisse des dépôts et consignations.

Cet établissement public national dont le statut juridique repose sur le principe de l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif a été invité à intervenir de diverses façons soit sur ses ressources propres, soit sur des fonds gérés par lui.

La Caisse des dépôts et consignations a ainsi apporté son concours à la construction de bâtiments publics. Elle a par exemple financé, par un prêt consenti à une de ses filiales, plus des trois quarts du coût des travaux de construction, au Parc de la Villette, de la salle de spectacle du Zénith, l'Etat devenant propriétaire de l'ouvrage au fur et à mesure de sa réalisation. Le remboursement du prêt (capital et intérêts) doit en principe s'effectuer à l'aide des excédents attendus de l'exploitation de la salle. Au cas où ceux-ci se révéleraient insuffisants, l'Etat prendrait à sa charge la couverture du solde lors de l'expiration de la convention ou à toute échéance de résiliation de celle-ci (4).

Une autre formule juridique a été adoptée pour la réalisation de l'un des immeubles destinés aux services du ministère de l'économie et des finances. La maîtrise d'ouvrage de cette construction, sise rue de Bercy sur la dalle de la gare de Lyon, a été confiée à la Caisse des dépôts qui se trouve avoir à financer un montant de travaux estimé à 344 millions hors taxes (valeur février 1984). Lors de la livraison du bâtiment, un contrat de crédit-bail immobilier doit être conclu entre la Caisse des dépôts et l'Etat.

Mais c'est dans le domaine de l'habitat que la Caisse des dépôts a été invitée à fournir l'effort le plus important.

D'une part, pour contribuer à la politique de soutien du bâtiment, elle a accepté, à la demande de l'Etat, de supporter la charge financière totale d'une tranche de 10 000 logements bénéficiant de prêts locatifs aidés, en supplément des 70 000 logements de même catégorie normalement financés sur crédits budgétaires.

D'autre part, en application du décret n° 83-1189 du 30 décembre 1983, un prélèvement de 7,4 milliards a été opéré sur le « fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne » géré par la Caisse des dépôts, à titre de rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés par ces caisses. Cette rémunération a été assimilée à un fonds de concours par un décret du 16 avril 1984 et son montant rattaché :

- pour partie (3 271 millions) au budget des Charges communes,
- pour partie (4 129 millions) au budget de l'Urbanisme et du logement.

Les crédits ainsi rattachés étaient destinés à financer des aides de l'Etat à la construction et à l'amélioration des logements. Ils se sont substitués à une partie des crédits budgétaires du chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière — primes à la construction » du budget des Charges communes et de trois chapitres du budget de l'Urbanisme et du logement, où l'on note en particulier au chapitre 65-41 « Primes à la construction » la suppression complète des crédits initiaux. On relève,

(1) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1984, pages 165 et 166.

(2) C.N.E.X.O., C.N.R.S., I.N.R.A., I.N.R.I.A., et I.N.S.E.R.M.

(3) D'un montant total de 200 millions en autorisations de programme et de 73 millions en crédits de paiement.

(4) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1984, pages 176 à 178 et 293.

en outre, que la quote-part (4 129 millions) du fonds de concours rattachée au titre VI du budget de l'Urbanisme et du logement n'a pas donné lieu à création d'autorisations de programmes provisionnelles car ces financements nouveaux étaient destinés non pas à accroître les moyens d'intervention de l'Etat en faveur des constructions de logements mais à couvrir, pour partie, les engagements pris par l'Etat au cours des précédents exercices budgétaires.

*
* *

En définitive, les principaux « acteurs » qui ont contribué en 1984 au financement de charges auparavant supportées par le budget de l'Etat sont :

- d'une part des institutions financières, telle la Banque française du commerce extérieur, le Crédit national ou le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises ;
- d'autre part des établissements publics nationaux (Fonds spécial de grands travaux, Caisse nationale de l'énergie, Caisse des dépôts et consignations) et l'entreprise Gaz de France ;
- enfin les collectivités locales.

Les ressources nécessaires à ces financements proviennent essentiellement :

- du marché financier ;
- des consommateurs d'énergie (produits pétroliers et gaz),
- d'impôts transférés aux collectivités locales (lorsqu'il ne s'agit pas de dotations globales inscrites au budget de l'Etat).

QUESTION

2. La Cour pourrait-elle retracer l'évolution depuis 1982 des relations financières et budgétaires entre le budget annexe des P.T.T. et le budget général et en analyser l'incidence sur les résultats du budget général ?

La Cour pourrait-elle indiquer comment a progressé sur cette même période l'endettement du budget annexe des P.T.T. et en préciser la structure ?

RÉPONSE

1. — LES RELATIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES ENTRE LE BUDGET ANNEXE DES P.T.T. ET LE BUDGET GÉNÉRAL

1. Les budgets annexes constituent la forme la plus complète prévue par la loi organique d'affectation de recettes spécifiques à des dépenses déterminées. Bien que partie intégrante du budget de l'Etat, ils ne sont reliés au budget général que par des procédures analogues à celles établies entre ce budget et d'autres tiers. Ainsi, le paiement par les administrations de l'Etat de leurs frais de communications téléphoniques donne lieu à l'ordonnement de dépenses imputées aux chapitres appropriés des divers fascicules du budget général, et, en sens inverse, les versements du budget annexe des P.T.T. au titre des dépenses de pensions servies aux agents de ces services font l'objet de fonds de concours rattachés au budget des *Charges communes*.

Ces dépenses et recettes ne sont pas, sauf exception (1), individualisées à des chapitres spécifiques (mais seulement à des articles ou paragraphes).

Par ailleurs, les recettes des budgets annexes, et au premier chef de celui des P.T.T., incluent (lors de la présentation des lois de finances aussi bien qu'en exécution) le produit d'emprunts dont le montant concourt à leur équilibre alors que le déficit d'ensemble du budget général et des comptes spéciaux du Trésor est intégralement couvert hors budget par des ressources de trésorerie à court, moyen ou long terme.

Il en résulte que tout transfert net de charges (pouvant prendre la forme aussi bien d'une imputation à un budget de dépenses précédemment supportées par le budget général, que de l'institution d'un nouveau concours du budget annexe au budget général ou de la diminution, voire la suppression, de contributions jusqu'alors allouées par le second au premier) du budget général vers un budget annexe a pour effet de réduire le déficit global d'exécution des lois de finances. L'accroissement corrélatif du besoin de financement du budget annexe peut alors être couvert par une augmentation des tarifs de ses ventes ainsi que par un supplément d'emprunts.

2. Depuis 1982, plusieurs transferts de charges, qui ont revêtu des formes diverses, ont sensiblement modifié les relations financières entre le budget général et le budget annexe des P.T.T.

Ces mesures ont été les suivantes :

a) Institution, à partir de 1982, d'une contribution spécifique du budget annexe des P.T.T. à l'équilibre du budget général, intitulée depuis 1984 « Fonds de réserve sur résultats affecté aux recettes du budget général » (2). Ces versements au budget général ont été de 1 892 millions pour la gestion de 1982, 2 914 millions pour 1983 et 2 000 millions pour 1984 (3).

Dans une décision du 29 décembre 1984, rendue à propos de la loi de finances pour 1985, le Conseil constitutionnel a jugé que « ne serait pas conforme à la Constitution l'inscription au budget annexe des P.T.T. 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 », mais « qu'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... 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... les articles (de l'ordonnance du 2 janvier 1959) 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... ».

A la suite de cette décision du Conseil constitutionnel, des mesures de régularisation ont été prévues dans la loi de finances rectificative pour 1985 (4).

b) Institution, à partir de 1983, d'une rémunération de la trésorerie mise à la disposition de la branche « télécommunications » par le Trésor et dont le montant a été de 700 millions en 1983 et de 479 millions en 1984.

c) Abaissement du taux de rémunération des fonds des chèques postaux déposés au Trésor (de 6,5 % à 5,5 % à compter du 1^{er} janvier 1984 et à 0,01 % à compter du 1^{er} juillet 1984). La perte de recettes correspondante — et l'économie pour le budget général — a pu être évaluée à environ 2,5 milliards pour 1984 (5).

(1) Chapitre 34-91 « Remboursement à forfait de la valeur d'affranchissement des correspondances officielles » du budget des *Charges communes* ou ont été enregistrées des dépenses de 1 396,5 millions en 1982, 1 513 millions en 1983, 1 525 millions en 1984.

(2) Dans la loi de finances pour 1982, qui l'a instituée, cette contribution était présentée comme une « participation aux charges générales de la nation ».

(3) Les charges correspondantes étant imputées sur le budget annexe à raison de 2 806 millions de francs sur 1982 et de 1 003 millions sur chacune des deux gestions suivantes.

(4) Dans la loi de finances rectificative pour 1985, un crédit de 2 483,5 millions a été ouvert à cet effet au chapitre 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers » du budget des *Charges communes*.

(5) Ce taux de rémunération a été maintenu à 0,01 % en 1985 et 1986. En contrepartie de cette diminution de recettes, la branche « télécommunications » apporte à la branche « Trésor » un concours financier fixe par les lois de finances à 3 500 millions pour 1985 et 4 300 millions pour 1986.

d) Transfert à partir de 1984 au budget annexe du financement de la « filière électronique » qui incombait auparavant au budget général (fascicule *Industrie*) : en 1984, les dépenses supportées à ce titre par le budget des P.T.T. se sont élevées à 3 097,7 millions de francs, dont 1 372,7 millions au titre du « développement de la filière électronique » (chapitre 69-54) et 1 725 millions au titre des « contributions aux apports en fonds propres de l'Etat aux entreprises de la filière électronique » (chapitre 69-55).

En 1985 et 1986, ces concours se sont accrus (1) ; il s'y est ajouté une contribution aux programmes du Centre national d'études spatiales (C.N.E.S.) (2).

e) En sens inverse, a été instituée en 1982 une subvention au budget annexe, destinée à compenser en partie le déficit supporté par ce budget à raison des avantages tarifaires accordés au transport de la presse. Les subventions (imputées au chapitre 44-91 « Compensation pour tarifs réduits des transports de presse » du budget des *Charges communes*) ont été de 1 136 millions en 1982, 1 236 millions en 1983, 1 433 millions en 1984. En 1985, un crédit de 1 500 millions figurait dans la loi de finances initiale. En 1986, cette compensation a été supprimée (3).

3. Compte tenu de ce qui précède, les transferts nets de charges du budget général au budget annexe des P.T.T. peuvent être évalués à :

- 756 millions pour 1982,
- 2 378 millions pour 1983,
- 6 643 millions pour 1984.

Le déficit d'exécution des lois de finances (solde des opérations du budget général et des comptes spéciaux du trésor) s'en est trouvé réduit d'autant.

L'équilibre des opérations du budget annexe a, quant à lui, été réalisé par des ajustements de tarifs, un endettement supplémentaire et, de façon répétée bien qu'irrégulière, par un prélèvement sur le fonds de roulement (4). En 1984 en particulier, cet « équilibre » n'a été acquis, malgré une augmentation sensible des tarifs téléphoniques dont le taux de base a été relevé de 25 % qu'au prix d'un recours accru à l'emprunt (près de 17,5 milliards au lieu de 14,1 milliards en 1983) et d'un prélèvement sur le fonds de roulement (2 481,9 millions) très supérieur à celui des deux années précédentes (642,8 millions en 1982 et 1 290,6 millions en 1983).

II. — L'ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE DES P.T.T.

La dette du budget annexe peut être classée en trois catégories principales :

- les emprunts et bons d'épargne émis par les P.T.T. (5) ;
- les emprunts émis par la Caisse nationale des télécommunications (6) ;
- la dette résultant des opérations de crédit-bail (sociétés de financement des télécommunications).

L'encours de chacune de ces catégories a évolué de la manière suivante du 31 décembre 1982 au 31 décembre 1984 .

(1) Dans la loi de finances pour 1985 les autorisations budgétaires ouvertes au budget annexe des P.T.T. pour la « filière électronique » ont été de 4 067 millions en autorisations de programme et 3 811,2 millions en crédits de paiement, et dans la loi de finances pour 1986 de 4 800 millions en autorisations de programme et 4 550 millions en crédits de paiement.

(2) Le chapitre 69-59 « Contribution aux programmes du C.N.E.S. » du budget annexe a été doté, dans la loi de finances pour 1985 de 3 421 millions en A.P. et 3 263 millions en C.P. et dans la loi de finances pour 1986 de 4 210 millions en A.P. et 4 309 millions en C.P.

(3) Le déficit dû aux transports de presse est estimé pour 1986 à 4 milliards par les services compétents.

(4) Ce dernier mode de financement s'analyse comme une avance du Trésor consentie dans des conditions qui ne respectent pas les règles fixées tant par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 que par le code des P.T.T. (cf. réponse à la question numéro 2 posée par la Commission des Finances du Sénat sur le projet de loi de règlement du budget de 1981. Document Sénat n° 405, page 95).

(5) L'encours de ces emprunts est repris au compte 042 « dette gérée » de la comptabilité patrimoniale de l'Etat.

(6) Pour les emprunts émis par cet établissement, seuls les emprunts garantis par l'Etat sont comptabilisés (en classe O) dans la comptabilité patrimoniale par l'Etat ; c'est notamment le cas de tous les emprunts émis à l'étranger.

1° *Emprunts et bons d'épargne des P.T.T. :*

Encours au	31 décembre 1982	31 décembre 1983	31 décembre 1984
En millions de francs	27 408,6	28 854,2	31 092
Pourcentage de variation par rapport à la fin de l'année précédente	+ 10	+ 5,3	+ 7,7

Source : compte général de l'administration des finances.

Au 31 décembre 1984, l'encours se répartissait à raison de 22 862 millions pour les emprunts à long terme émis dans le public, 1 033 millions pour les emprunts contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations et 7 197 millions pour les bons d'épargne P.T.T. L'encours de ces derniers représentait 18,7 % de l'encours des bons du Trésor sur formules à la même date.

2° *Emprunts de la Caisse nationale des Télécommunications :*

Encours au	31 décembre 1982	31 décembre 1983	31 décembre 1984
En millions de francs	49 696	56 386	62 653
Dont			
- dette interne	(19 676)	(23 301)	(27 714)
- dette externe	(30 020)	(33 085)	(34 939)
Pourcentage global de variation		+ 13,5	+ 11,1

Source : secrétariat d'Etat aux P.T.T..

La dette a été calculée selon le taux de change des devises au moment où chacun des emprunts a été souscrit (valeur historique). En valeur réelle, l'encours total de la dette de la C.N.T. aurait, selon l'estimation de cet établissement, plus que doublé de 1980 à 1984, passant de 38 858 millions à 83 508 millions.

3° *Dette relative aux opérations de crédit-bail :*

Encours au	31 décembre 1982	31 décembre 1983	31 décembre 1984
En millions de francs	29 973	31 969 (+ 6,6 %)	33 726 (+ 5,5 %)

Source : secrétariat d'Etat aux P.T.T. :

Ces trois rubriques excluent la dette à court terme autre que les bons d'épargne, notamment la dette consécutive à la diminution du fonds de roulement (9 988 millions au 31 décembre 1984) et les avances reçus pour l'équipement téléphonique (237 millions à la même date).

*
* *

Hors opérations de crédit-bail, l'encours de la dette à long et moyen terme des P.T.T. (emprunt émis par les P.T.T., emprunts de la C.N.T.) a pu être évalué, en valeur réelle au 31 décembre 1984 à plus de 107 milliards, soit 26,4 % de la dette interne et externe à long et moyen terme de l'Etat à la même date (404,8 milliards).

QUESTION

La Cour peut-elle préciser, pour chacune des catégories de dépenses de la dette publique, les raisons de l'évolution de ces dépenses constatée en 1984 ? Quelles sont les conséquences budgétaires pour l'Etat de l'émission d'obligations renouvelables du Trésor ?

RÉPONSE

a) La charge de la dette publique, imputée sur les chapitres des trois premières parties du titre I du budget des *Charges communes*, a atteint, en 1984, 84,7 milliards, ce qui représente une progression de 23,6 % par rapport à l'exercice précédent. Les dépenses relatives à la dette publique constituent, en 1984, 7,9 % des dépenses du budget général et 2 % du produit intérieur brut.

Tableau n° 1

	Dépenses nettes (en millions de francs)		Variations en pourcentage des dépenses
	1983	1984	1984-1983
Première partie : Dette intérieure perpétuelle et amortissable	21 866,5	27 974,9	+ 27,9
— Rentes perpétuelles et amortissables (11-01) .	(21 581)	(27 721,4)	(+ 28,4)
— Engagements divers (11-12 à 11-81)	(285,5)	(253,5)	(- 11,2)
Deuxième partie : Dette intérieure flottante	43 530,7	49 341,8	+ 13,3
— Intérêts des comptes de dépôt au Trésor (12-01)	(4 247,3)	(6 734,1)	(+ 58,6)
— Intérêts des bons du Trésor (12-02)	(34 157,8)	(38 801,5)	(+ 13,6)
— Concours de la Banque de France et dépôts des instituts d'émission d'outre-mer (12-03)	(1 046,1)	(846,2)	(- 19,1)
Frais de trésorerie (12-04)	(4 079,5)	(2 960)	(- 27,4)
Troisième partie : Dette extérieure (13-02)	3 128,8	7 417,8	+ 137,1
Total dette publique	68 526	84 734,5	+ 23,6
— En pourcentage des dépenses totales du budget général	6,9	7,9	
— En pourcentage de ces mêmes dépenses hors dégrèvements et remboursements fiscaux	7,5	8,5	
En pourcentage du P.I.B.	1,73	1,98	

La croissance la plus importante en valeur relative a été celle de la charge de la dette extérieure qui a plus que doublé en 1984 et dont le poids dans l'ensemble du coût de la dette de l'Etat progresse rapidement.

Tableau n° 2 : Structure de la charge de la dette publique.

Pourcentage de la charge de la dette	1982	1983	1984
Dettes intérieures			
- perpétuelle et amortissable	31,5	31,9	33
- flottante	68,4	63,5	58,2
Dettes extérieures	0,1	4,6	8,8
Total	100	100	100

● *Dettes à long et moyen terme.*

En 1984, parmi les dépenses afférentes à la dette intérieure, celles de la dette à long et moyen terme, malgré un ralentissement certain (+ 44,3 % en 1983), ont connu la croissance la plus rapide (+ 27,9 %).

Cette évolution est la conséquence du recours croissant aux emprunts à long terme pour le financement du déficit d'exécution des lois de finances que la Cour a déjà souligné dans sa réponse à la question n° 6 posée par la commission des finances du Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget 1983. Ainsi le montant annuel des emprunts émis est passé de 25 milliards en 1981 à 40 milliards en 1982, 51,01 milliards en 1983 (1) et 85,2 milliards en 1984 (2).

Cependant grâce à l'évolution à la baisse des taux d'intérêts à partir de l'année 1982 (3), la charge d'intérêts des emprunts a progressé beaucoup moins rapidement que les sommes empruntées : selon les services compétents, les intérêts des emprunts émis en 1982 sont estimés à 6,3 milliards de francs contre 6,8 milliards de francs pour ceux émis en 1983.

Par ailleurs, la valeur du coupon de l'emprunt 7 % 1973 indexé sur le cours de l'or a dépassé, en 1984, le cours record de 1983 (4) si bien que les versements effectués au titre de cet emprunt ont augmenté de 6,1 %, passant de 4 214,7 millions de francs à 4 472,8 millions de francs.

● *Dettes flottantes.*

Le rythme de croissance de l'ensemble des charges de la dette flottante s'est ralenti par rapport à 1983 (+ 13,3 % contre + 32,1 %). Il est le résultat d'évolutions très contrastées, et qui ne sont pas toutes économiquement significatives, des différentes composantes de cette dette.

Ainsi la forte progression (+ 58,6 %) des intérêts des comptes de dépôts au Trésor qui fait suite à la diminution de 35,4 % constatée en 1983 s'explique par le report sur l'exercice 1984 des versements des intérêts dus au budget annexe des P.T.F., en rémunération des avoirs aux C.C.P. au titre des troisième et quatrième trimestres 1983, soit au total 3 024,8 millions de francs.

Quant aux versements des premier et second trimestres 1984, compte tenu d'une diminution du taux de rémunération de 6,5 % à 5,5 % au 1^{er} janvier 1984, ils ont atteint 2 921,1 millions de francs.

Comme à l'exercice précédent, le paiement des intérêts du dernier semestre 1984 a été imputé sur l'exercice suivant ; mais la dépense totale n'a été que de 4,6 millions de francs puisque par arrêté en date du 22 décembre 1984 le taux de rémunération des avoirs aux C.C.P. a été fixé à 0,01 % à partir du troisième trimestre 1984.

Parmi les autres comptes de dépôt au Trésor, on signalera ceux de la Caisse des dépôts et consignations qui ont donné lieu à une rémunération totale de 194,6 millions de francs en 1984, 49,8 millions de francs au titre des fonds rémunérés à 1 % et 144,8 millions de francs en rémunération des concours à très court terme accordés en cours d'année par la Caisse des dépôts au Trésor, aux conditions du marché monétaire.

(1) dont 1,01 milliard en obligations renouvelables du Trésor.

(2) dont 30,7 milliards en obligations renouvelables du Trésor.

(3) Le taux le plus élevé (16,75 %) avait été celui de l'emprunt émis en septembre 1981.

(4) 648,41 F en 1983 ; 688,13 F en 1984.

Quant aux fonds déposés au Trésor durant l'année 1984 par la Caisse des dépôts au titre des CODEVI, leur rémunération qui s'est élevée à 1 241,3 millions de francs (1) a été imputée sur l'exercice 1985.

Les charges d'intérêts des bons du Trésor ont progressé de 13,6 %, ce qui constitue un ralentissement du rythme de croissance par rapport à l'exercice précédent. Mais on rappellera que 1983 avait été marqué par un taux d'augmentation très important (44,9 %), consécutif à l'instauration en 1982 d'un nouveau mode de calcul et de paiement des intérêts qui avait permis un freinage temporaire des dépenses (- 1,8 % en 1982).

Le coût des bons sur formule a continué à diminuer (- 22 % en 1982 ; - 9,5 % en 1983 ; - 11 % en 1984) du fait de l'amoindrissement constant de l'encours de ces bons depuis 1930 et de la baisse des taux d'intérêt (2). A l'inverse, la charge des bons en compte courant augmente de 16,1 %, l'encours lui-même ayant augmenté de 18,3 %.

(En millions de francs.)

	1983	1984
Bons en compte courant :		
- encours au 31 décembre	266 647	315 409
- charge des intérêts	30 996	35 988
Bons sur formule :		
- encours au 31 décembre	41 300	38 480
- charge des intérêts	3 162	2 814

Comme en 1982 et 1983, il n'y a pas en 1984 de dépenses de rémunération des concours de la Banque de France dans la mesure où ces concours, qui ont atteint 11,5 milliards de francs à partir du second semestre, sont le corollaire des déficits cumulés des opérations du fonds de stabilisation des changes depuis 1983 (3). Quant au coût des dépôts des instituts d'émission d'outre-mer, il a diminué de 19,1 % du fait de l'évolution des encours et des taux d'intérêts.

Ont également sensiblement décreu (- 27,4 %) les frais de trésorerie imputés au chapitre 12-04 du budget des Charges communes. Cette évolution résulte essentiellement de la diminution de 43,9 % des dépenses d'« apurement des opérations du fonds de stabilisation des charges » (4), l'exercice précédent ayant été marqué par un quadruplement de cette charge du fait de tensions sur le marché des changes qui avaient nécessité la mobilisation de ressources particulièrement importantes.

• Dette extérieure.

Le chapitre 13-02 du budget des Charges communes intitulé « Service des emprunts contractés à l'étranger » supporte les charges d'intérêt, de commissions et de frais divers relatifs à l'emprunt République française de 4 milliards de dollars 1982-1992 contracté en octobre 1982 et à l'emprunt communautaire de 4 milliards d'écus mis à la disposition de la France en 1983 à la suite de la décision du Conseil des ministres des communautés européennes du 16 mai 1983.

En 1984, la répartition de la charge de ces deux emprunts a été la suivante :

	Milions de francs
- Emprunt de 4 milliards de dollars 1982-1992	4 160,1
- Emprunt communautaire de 4 milliards d'ECU	3 257,7
	<u>7 417,8</u>

Ces dépenses progressent de 137,2 % par rapport à 1983 (3 128,8 millions de francs) où seul le premier emprunt avait entraîné des charges notables pour l'Etat (5).

(1) Le taux de rémunération est passé de 9,5 % en janvier 1984 à 8,5 % le 15 août 1984 et 8 % en janvier 1985.

(2) 14 % à partir de novembre 1981 puis 13 % à partir d'août 1983 et 12 % en août 1984

(3) Cf. rapports en vue du règlement des budgets de 1983 (pages 133 et 134) et de 1984 (pages 141 et 142).

(4) Il s'agit des 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. Ces dépenses sont passées de 882,5 millions de francs en 1982, à 3 510,9 millions de francs en 1983 et 1 967,7 millions de francs en 1984.

(5) En 1983, les dépenses relatives à l'emprunt communautaire s'élevaient à 282,4 millions de francs.

b) *Les obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.)*

Au mois de juin 1983, ont été émises les premières obligations renouvelables du Trésor pour un montant de 1,01 milliard de francs. Ces émissions se sont fortement développées en 1984 où elles ont atteint 30,7 milliards de francs (1).

Ces nouveaux instruments financiers sont cotés en bourse et bénéficient du régime fiscal des obligations. Emis par tranches pour une durée plus courte que les obligations classiques (six ans pour les émissions de 1983 et 1984), ils peuvent être échangés à mi-durée contre un titre analogue de la tranche en cours d'émission à cette période.

Tableau n° 3 : Les émissions d'O.R.T. en 1983 et 1984.

	Montant	Taux	Durée	
1983 : juin	1,01 MM	12,75	6 ans	Possibilité d'échange au bout de trois ans contre des O.R.T. de même valeur nominale émises à cette période.
1984 : mars	8,2 MM	12,25	»	
juin	7 MM	12,15	»	
septembre	5,5 MM	11,85	»	
décembre	10 MM	10	»	
	30,7 MM			

Contrairement aux emprunts classiques, les intérêts des O.R.T. sont capitalisés et versés au porteur uniquement lors de l'échange ou à l'échéance, au terme de la sixième année.

Pour le budget de l'Etat, ce nouveau mode de financement permet de reculer la date d'échéance de la charge de la dette. Ainsi le coût des O.R.T. émises en 1983 n'apparaîtra dans les comptes de l'Etat qu'en 1986, dans la mesure où des obligations seront présentées à l'échange, et en 1989, date d'échéance de ces O.R.T. En 1984 et en 1985 ainsi qu'en 1987 et 1988, le budget n'aura supporté aucune dépense au titre des intérêts de ces O.R.T. émises en 1983.

Les deux tableaux suivants permettent de mesurer les « économies » réalisées de ce fait ainsi que le montant maximal des dépenses aux dates d'échanges ou d'échéance pour les O.R.T. émises en 1983 et celles émises en 1984.

Tableau n° 4 : O.R.T. émises en 1983.

Hypothèse n° 1 : Echange de toutes les O.R.T. en 1986 :

Coût : 438 millions en 1986.

Hypothèse n° 2 : Aucun détenteur ne se présente à l'échange en 1986.

(En millions de francs.)

	Economies réalisées sans capitalisation des intérêts	Economies « virtuelles » tenant compte de la capitalisation des intérêts des O.R.T.
1984	128,8	128,8
1985	128,8	145
1986	128,8	164
1987	128,8	184
1988	128,8	208

(1) Les O.R.T. de 1984 ont été émises en-dessous du pair pour un montant de 30,4 milliards de francs soit 8,1 milliards de francs en mars, 6,9 milliards de francs en juin, 5,5 milliards de francs en septembre et 9,9 milliards de francs en décembre.

Coût à l'échéance en 1989 : 1 065 millions dont 292,2 millions correspondant au coût budgétaire de la capitalisation des intérêts.

Tableau n° 5 : O.R.T. émises en 1984.

Hypothèse n° 1 : Echange de toutes les O.R.T. en 1987 :

Coût : 11,7 milliards en 1987.

Hypothèse n° 2 : Aucun détenteur ne se présente à l'échange en 1987.

(En milliards de francs)

	Economies réalisées sans capitalisation des intérêts	Economies « virtuelles » tenant compte de la capitalisation des intérêts des O.R.T.
1985	3,5	3,5
1986	3,5	3,9
1987	3,5	4,4
1988	3,5	4,9
1989	3,5	5,4

Coût à l'échéance en 1990 : 28,1 milliards dont 7,1 milliards correspondant au coût budgétaire de la capitalisation des intérêts.

Ainsi, à supposer qu'aucun détenteur d'O.R.T. émises en 1984 ne se présente à l'échange en 1987, la charge des intérêts capitalisés à payer en 1990 s'élève à 28,1 milliards, c'est-à-dire à un montant légèrement supérieur au coût du service de l'ensemble des rentes perpétuelles et amortissables imputé sur le budget de l'Etat en 1984 (27,7 milliards).

QUESTION

4. Les reports de charges sur la gestion 1985 ont été parfois présentés comme un moyen de mieux gérer la trésorerie de l'Etat. Quelle a été l'incidence de ces reports sur la trésorerie de l'Etat ainsi que sur les résultats des lois de finances de 1984 et les reports de crédits de 1984 à 1985 ?

RÉPONSE

Le fait pour l'Etat de différer le règlement de certaines de ses dettes a toujours une incidence sur sa trésorerie. Mais de tels ajournements peuvent également entraîner des conséquences d'ordre budgétaire, comme le montre l'analyse des principaux reports de charges sur la gestion 1985.

1. Les reports de charges sur la gestion 1985.

Dans son rapport en vue du règlement du budget de 1984, la Cour a relevé un ensemble de reports de charges qui ont affecté les résultats :

- d'une part du budget général (1) ;
- d'autre part du compte de commerce 904-09 « Gestion de titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat » (1).

(1) Cf. respectivement les pages 244 à 248 et la page 273 du rapport.

a) Pour ce qui concerne le budget général, les reports de charges résultent, comme pour la précédente, de la mise en œuvre de diverses pratiques.

Les unes conduisent les administrations à engager des dépenses sur crédits limitatifs au-delà des dotations disponibles et à reporter les paiements sur les gestions ultérieures. Ces irrégularités, qui continuent par exemple à affecter les chapitres « Remboursements à diverses administrations » de plusieurs fascicules budgétaires ou certains chapitres (relatifs aux frais de déplacement, d'examens et de concours, de stages) du budget de l'Education nationale (Enseignement scolaire), n'apparaissent pas dans les comptes.

D'autres pratiques consistent à modifier, en principe de façon durable, l'échéancier des règlements à intervenir au profit de quelques créanciers déterminés (1). C'est ainsi par exemple qu'a été aménagé en 1984 l'échéancier de remboursement par l'Etat des majorations légales de rentes viagères aux organismes débirentiers, ces remboursements intervenant désormais à terme échu. Cette modification a permis d'alléger de 817 millions les charges budgétaires de la gestion 1984 et rendu possible l'annulation par l'arrêté du 23 novembre 1984 d'un crédit de 787 millions sur le chapitre 46-94 « Majoration de rentes viagères » du budget des *Charges communes*.

Mais les reports de charges les plus importants (9 607 millions) résultent de la décision d'ajourner jusqu'à la seconde quinzaine du mois de février 1985 l'ordonnancement de sommes dues à l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS), motif pris de la situation financière satisfaisante de la Sécurité sociale, bien que les crédits des chapitres concernés aient été suffisants pour en permettre le paiement dès 1984. Le tableau ci-après récapitule les ordonnancements ainsi différés :

(En millions).

Chapitres concernés du budget des charges communes	Montant des ordonnancements différés
44-76 « Mesures destinées à favoriser l'emploi »	(1) 150
46-90 « Versements à divers régimes obligatoires de Sécurité sociale » ..	(2) 1 732
46-92 « Contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés »	4 165
46-96 « Fonds national de solidarité »	3 560
Total	9 607

(1) Au titre de l'exonération des cotisations sociales liées à l'apprentissage et au « pacte textile ».

(2) Dont 1 200 millions pour compenser l'incidence de la suppression de la cotisation sur les tabacs et 532 millions à titre de contribution de l'Etat aux dépenses de formation des personnels médicaux et paramédicaux.

Les principaux ordonnancements sont intervenus les 19 et 26 février 1985 pour des montants globaux respectifs de 7 725 et 1 732 millions.

b) Au 31 décembre 1984, les écritures du compte de commerce 904-09 précité reflètent un report sur la gestion suivante d'une charge globale de 2 621 millions, au demeurant quelque peu supérieure au solde positif des opérations de l'année (2 510,9 millions), mais inférieure cependant au solde créditeur cumulé du compte (2 690,9 millions) à la date considérée.

En effet, ce compte, par lequel doivent transiter les apports de l'Etat à des entreprises ayant la nature de sociétés d'économie mixte, avait été crédité entre le 21 et le 31 décembre 1984 du montant de divers ordonnancements qui avaient été préalablement imputés sur :

— le chapitre 54-90 « Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte » du budget des Charges communes pour un total de	605 millions
— le chapitre 54-92 « Participations industrielles » du budget de l'Industrie et de la recherche, pour un total de	1 891 millions
— le chapitre 69-55 « Contribution aux apports en fonds propres de l'Etat aux entreprises de la filière électronique » du budget annexe des P. et T., pour un montant de	125 millions
Total	2 621 millions

(1) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1983, (pages 224 et 225) et rapport public de 1983 (page 12).

Mais les opérations de débit correspondantes au profit de; entreprises bénéficiaires ont été reportées au début de l'année suivante ; elles sont intervenues dès les 3 et 4 janvier 1985, si l'on excepte le règlement d'une dotation de 716 millions à l'entreprise Renault, opéré le 21 janvier.

2. L'incidence sur la trésorerie de l'Etat.

a) La situation de trésorerie en fin d'année.

Après s'être accru de 49,5 milliards au cours du mois de décembre 1984, le compte courant du Trésor à la Banque de France présentait à la fin de ce même mois un solde disponible de 67,6 milliards, sensiblement supérieur à celui enregistré un an auparavant (47,7 milliards).

A la fin du mois de février 1985, ledit solde était toutefois ramené à 8,3 milliards. Cette diminution de 59,3 milliards en deux mois est à rapprocher tant de l'important solde négatif des opérations de la période complémentaire de la gestion 1984 (39,7 milliards) (1) que des principaux reports de charges sur le début de la gestion 1985 (12,1 milliards) mentionnés ci-dessus.

Il n'en demeure pas moins que la situation du compte courant du Trésor à la Banque de France permettait, toutes choses égales par ailleurs, de régler sans difficulté avant le 1^{er} janvier 1985 le montant des charges reportées sur la gestion suivante.

b) La gestion de la trésorerie.

Cependant, le souci de « mieux gérer la trésorerie de l'Etat » peut inciter à retarder le règlement de certaines dettes, même lorsque ce dernier n'implique pas nécessairement la mobilisation de ressources additionnelles à long, moyen ou court terme.

A cet égard, on relève qu'aux termes de l'article 3 de la convention conclue le 17 septembre 1973 avec la Banque de France, les dépôts du Trésor auprès de cet établissement « sont rémunérés au taux le plus bas pratiqué par la Banque à l'occasion de ses interventions les plus récentes, au jour le jour ou à très court terme, sur le marché monétaire ».

Les ressources de l'espèce, comptabilisées parmi d'autres à la ligne 806 « Recettes en atténuation des frais de trésorerie » du budget général, ne sont pas négligeables :

1981 : 0,5 milliard ; 1982 : 2 milliards ; 1983 : 1,8 milliard ; 1984 : 1,7 milliard.

c) Incidence des reports de charges.

Le fait d'avoir attendu le début du mois de janvier 1985 pour verser aux entreprises la majeure partie (2) des apports qui leur avaient été promis au mois de décembre précédent n'a pu avoir sur la trésorerie de l'Etat qu'une incidence tout à fait marginale.

Il en va certes différemment des règlements à L'ACOSS, reportés au-delà du 15 février. Mais, en contrepartie, ce décalage n'a pas manqué d'avoir pour conséquence une diminution des produits financiers de l'Agence qui, en particulier depuis 1984, mène une politique active de placement de ses disponibilités (bons du trésor, fonds communs de placement, etc.).

3. Les conséquences d'ordre budgétaire.

En admettant que l'ajournement — de trois jours à moins de deux mois selon les cas — des règlements importants évoqués ci-dessus ait été motivé par l'unique souci de mieux gérer la trésorerie de l'Etat, il n'en a pas moins entraîné des conséquences d'ordre budgétaire, qu'il s'agisse des résultats de la gestion 1984 ou des reports de crédits sur la gestion suivante.

En effet, par une stricte interprétation des dispositions réglementaires régissant le système de la gestion, les dépenses de l'espèce ont été imputées non pas sur la période complémentaire de la gestion 1984 mais sur le début de la gestion suivante. On observe à cet égard que si les ordonnances en faveur de l'ACOSS avaient été émises le 20 janvier au plus tard et payées par le comptable assignataire avant la fin du mois de février 1985, leur montant aurait pu être imputé sur la gestion 1984.

(1) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1984, page 132.

(2) 1 905 millions sur un total de 2 601 millions.

a) Les résultats de la gestion 1984.

Le tableau ci-apres compare les résultats (hors opérations avec le F.M.I.) de la gestion 1984, tels qu'ils apparaissent au compte général de l'administration des finances, à ce qu'ils eussent été en l'absence des principaux reports de charges évoqués ci-dessous (en millions) :

	Données du compte général	Données prenant en compte les reports de charges	Différence
Déficit des opérations :			
— à caractère définitif	146 954,3	156 561,3	9 607
— à caractère temporaire	10 509,9	13 130,9	2 621
Total	157 464,2	169 692,2	12 228

b) Les reports de crédits sur la gestion 1985.

Les reports de charges n'entraînent de reports de crédits que si :

- les lois de finances ont au préalable ouvert des crédits ; or, pour les comptes de commerce, de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires, ces lois ne fixent que des autorisations de découvert ;
- les crédits éventuellement disponibles à la fin d'une gestion peuvent être reportés sur la gestion suivante en application des dispositions de l'article 17 de la loi organique ;
- ces reports ont fait l'objet d'un arrêté du ministre des finances.

Il résulte de ce qui précède que l'ajournement à janvier 1985 du règlement de 2 601 millions d'apports de l'Etat aux entreprises n'a entraîné aucun report de crédits sur la gestion 1985 ; en fait, les dotations ouvertes à cet effet, essentiellement au budget général et accessoirement au budget annexe des P.T.T., ont été utilisées dès 1984.

En revanche, l'imputation sur la gestion 1985 de 9 607 millions de créances de l'ACOSS explique, à concurrence de cette somme, les reports de crédits constatés sur les quatre chapitres concernés du budget des *Charges communes* pour un montant global de 12,3 milliards. Elle a contribué à porter à près de 22,6 milliards le volume des crédits pour dépenses ordinaires ouverts à des chapitres du budget général inscrits à l'état H et reportés sur la gestion 1985, soit une progression de 138 % par rapport à la gestion précédente (9,5 milliards).

QUESTION

5. La Cour signale (p. 222 et 223) l'existence de reports de crédits non apparents au chapitre 68-91 du budget de la coopération. Quelles sont les principales conclusions de l'enquête qu'elle a menée pour en évaluer le montant et apprécier la gestion des crédits du F.A.C. ?

RÉPONSE

La Cour aura, en juillet prochain, achevé l'enquête sur le Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.) ainsi que sur les modalités de sa gestion par la caisse centrale de coopération économique (C.C.C.E.) pour le compte du ministère chargé de la coopération et arrêtera alors ses conclusions.

En attendant, elle limitera sa réponse à un rappel sommaire des mécanismes budgétaires et comptables du F.A.C. qui a été institué par le décret n° 59-467 du 27 mars 1959 relatif à l'aide et à la coopération entre la République et les autres Etats membres de la Communauté.

Les crédits du F.A.C. sont actuellement ouverts au chapitre 68-91 « subvention au Fonds d'aide et de coopération — Equipement économique et social » du budget du ministère chargé de la coopération. Ils sont mis en œuvre selon des principes définis par le décret n° 59-887 du 25 juillet 1959 relatif au financement des opérations d'aide et de coopération et des modalités résultant de la pratique et d'instructions de caractère non réglementaire.

I. — Les mécanismes budgétaires du chapitre 68-91.

Le F.A.C. est en principe destiné à financer en tout ou partie des projets de développement dans les Etats de son ressort ainsi que des projets communs à plusieurs de ces Etats. Les dépenses qu'il supporte sont de nature diverse : investissement, recherche, charges locales de fonctionnement, prêts et participations. Les prêts et prises de participation nouveaux se font toutefois de plus en plus rares.

Le chapitre 68-91 comporte deux articles :

- article 10 : Fonds d'aide et de coopération,
- article 20 : Opérations exceptionnelles.

Les décaissements de l'article 20 (1) qui, de 1983 à 1986, ont représenté 20 à 25 % du total des crédits du chapitre sont utilisées exclusivement soit par voie de sous-répartition au profit de l'article 10, soit par voie de transfert ou de virement à destination de divers chapitres du budget de la coopération ou d'autres fascicules budgétaires.

Le comité directeur du F.A.C., présidé par le Ministre de la coopération par délégation du Premier ministre, et dont le décret n° 59-464 du 27 mars 1959 modifié a fixé la composition, décide de l'emploi des crédits disponibles à l'article 10 (2). Ces « décisions » fixent le montant des crédits accordés aux divers projets de développement ; elles valent affectation d'autorisations de programme après visa du contrôleur financier du ministère. Les crédits de programme ainsi affectés sont ensuite « consommés » progressivement par les services du ministère, en général en plusieurs années.

II. — Les mécanismes comptables : le rôle de la C.C.C.E.

Le comptable assignataire des dépenses du F.A.C. n'est pas un comptable du Trésor, mais la Caisse centrale de coopération économique ; cette particularité influe sur le mode de consommation des crédits de paiements.

Ceux-ci, ordonnancés par le ministère, sont versés par tranches bimestrielles ou trimestrielles à la Caisse. Cette dernière, au vu des demandes qui sont présentées, soit à son siège, soit à ses agences, par les services chargés de la mise en œuvre des projets de développement, procède, après contrôle, au règlement des dépenses dans la limite d'une part des A.P. affectées à chaque projet, d'autre part de la masse des C.P. dont elle dispose.

Les opérations du F.A.C. sont retracées à un compte particulier, ouvert au nom de celui-ci et figurant au passif du bilan de la Caisse. Ce compte est évidemment crédité du montant des ordonnancements en provenance du budget de la coopération et débité des dépenses afférentes aux projets en cours de réalisation. Mais il retrace également d'autres mouvements :

- au crédit : des ressources extra-budgétaires du Fonds, telles que produit de cessions de matériels acquis au titre des « projets », dividendes ou cessions de titres de participations, intérêts ou remboursements de prêts ;
- au débit : avances sur marchés consenties à des sociétés d'assistance technique (B.D.P.A., S.C.E.T.-A.G.R.I., etc...) et reversements de recettes au Trésor.

En effet, conformément à des dispositions arrêtées en 1973 et 1979 entre le Ministre des finances et celui de la coopération, les ressources extra-budgétaires du Fonds sont reversées au Trésor, en principe

(1) Les arrêtés de sous-répartition dotent l'article 20 de crédits de paiement d'un montant égal à celui des autorisations de programmes.

(2) Auxquels s'ajoutent éventuellement des reliquats d'autorisations de programme sur des projets terminés qui sont « remis à la disposition du comité directeur ».

chaque année ; il ne s'écoule donc normalement qu'un délai de quelques mois entre l'encaissement desdites ressources et leur reversement au Trésor. Une quote-part d'entre elles permet de majorer les dotations du chapitre 68-91 dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Les disponibilités du F.A.C. dans les écritures de la C.C.C.E. sont placées au jour le jour par cet établissement sur le marché monétaire.

*
* *

En définitive, pour appréhender la situation réelle du F.A.C., il convient :

- non seulement de prendre en compte la gestion budgétaire des crédits du chapitre 68-91 (*cf.* annexe I),
- mais aussi de considérer la situation du compte du F.A.C. dans les écritures de la C.C.C.E. (*cf.* annexe II). On constate que le solde créditeur de ce compte, après avoir progressé de 160 à 207,6 millions entre les 31 décembre 1983 et 1984, était ramené à 59,7 millions un an plus tard.

ANNEXE I
SITUATION DU CHAPITRE 68-91

(En millions de francs.)

	1983		1984	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.F.
Dotation ouvertes en loi de finances initiale (1) :				
Article 10	1 028,4	747	1 028,4	901,8
Article 20	300	300	300	300
Total chapitre	1 328,4	1 047	1 328,4	1 201,8
Reliquats de la gestion précédente (2) :				
Article 10	40,6	141,7	2,4	*
Article 20	37,5	37,5	3	3
Total chapitre	78,1	179,2	5,4	3
Solde des mouvements sur dotations (3) (+ ou -) :				
Article 10	+ 7	+ 9	+ 121,9	+ 121,9
Article 20	- 334,5	- 334,5	- 212,5	- 212,5
Total chapitre	- 327,5	- 325,5	- 90,6	- 90,6
Total disponible (4) = (1) + (2) + (3) :				
Article 10	1 076	897,7	1 152,7	1 023,7
Article 20	2	3	90,5	90,5
Total chapitre	1 079	900,7	1 243,2	1 114,2
Utilisations en gestion (5) :				
Article 10	1 073,6	897,7	1 152,1	1 021,3
Article 20	*	*	*	*
Total chapitre	1 073,6	897,7	1 152,1	1 021,3
Situation en clôture de gestion (6) = (4) - (5) :				
Article 10	2,4	*	0,6	2,4
Article 20	3	3	90,5	90,5
Total chapitre	5,4	3	91,1	92,9

N.B. : le solde de mouvements sur dotations est la résultante d'arrêtés de sous-répartition entre les articles 10 et 20, d'annulations et de transferts de crédits.

ANNEXE 2

MOUVEMENTS DU COMPTE DU F.A.C. A LA C.C.C.E.

(En millions de francs.)

	1983	1984	1985
Solde créditeur au 1 ^{er} janvier	130,6	160	207,6
Versement par l'Etat des C.P. du chapitre 68-91	897,7	986,8	985,9
Recettes extrabudgétaires (Cessions, remboursements, intérêts, dividendes, etc.)	54,9	80,8	90,6
Total des crédits	952,6	1 067,6	1 076,5
Paiements des dépenses des projets F.A.C.	883,7	949,1	1 106,5
Versements d'avances sur marchés	35	46,9	56,9
Reversements au Trésor	4,5	24	61
Total des débits	923,2	1 020	1 224,4
Crédits - Débits	29,4	47,6	- 147,9
Solde créditeur au 31 décembre	160	207,6	59,7

N.B. : en 1984, les dépenses ordonnancées sur l'article 10 du chapitre 68-91 (F.A.C.) ne sont pas égales aux versements de l'Etat enregistrés par la caisse centrale (cf annexe 1) ; l'écart de 34,5 millions correspond à un décalage dans l'enregistrement d'un versement ordonnance en décembre 1984 par le ministère mais reçu en janvier 1985 seulement par la Caisse.

QUESTION

Les autorisations de visas en dépassement ont été nettement plus nombreuses en 1984 que dans les années passées. Quelles sont, selon la Cour, les raisons de cette évolution particulièrement critiquable ?

RÉPONSE

1° Les autorisations de visas en dépassement (A.V.D.) généralement délivrées sous forme de lettres du ministre chargé du budget au contrôleur financier intéressé, accordent la faculté de transgresser les dispositions de l'article 11 (alinéa 2) de la loi organique en laissant à un ordonnateur principal la possibilité d'engager et d'ordonnancer des dépenses au-delà du montant des crédits limitatifs disponibles sur tel ou tel chapitre de son budget (1) (2).

2° Après avoir constaté dans le passé une certaine tendance à l'extension de cette pratique irrégulière (3), la Cour avait ensuite pu déceler, de 1980 à 1982, le retour à une situation plus conforme

(1) Contrevenant directement à l'article 11 de la loi organique (caractère limitatif des crédits ouverts), la pratique des A.V.D. conduit aussi à transgresser les principes d'universalité et de spécialité réaffirmés aux articles 2 et 7 de cette même loi ; (cf rapport en vue du règlement du budget de 1984, page 240)

(2) Les A.V.D. sont ordinairement gagées en cours d'exercice par le blocage d'un montant équivalent de dotations sur un ou plusieurs autres chapitres. Dépassements et blocages temporaires se dénouent du fait de l'intervention, respectivement, du collateur de fin d'année et de l'arrêté d'annulation la gageant partiellement

(3) Cf. notamment le rapport en vue du règlement du budget de 1978, pages 132 et 133

aux dispositions de la loi organique. En revanche, elle avait relevé en 1983 une nette recrudescence de ce type d'irrégularités (1) celles-ci se développant encore au cours de la gestion suivante (2).

Il a pu ainsi être recensé en 1984, sur le budget général, un total de 11,52 milliards de francs d'autorisations de cette sorte, concernant dix ministères, et représentant 2,7 % des crédits initiaux ouverts aux budgets ou sections concernés.

3° La banalisation au cours des exercices 1983 et 1984 du recours à la pratique irrégulière des autorisations de visas en dépassement de crédits (A.V.D.) a traduit la conjonction de deux phénomènes :

a) L'importance des ajustements qu'il est apparu nécessaire d'apporter, en cours d'année, au montant ou à la répartition par chapitres des dotations à caractère limitatif ou provisionnel ouvertes dans la loi de finances initiale, dont certains ne peuvent s'effectuer par le truchement de mouvements réglementaires expressément autorisés : décrets de virement ou de répartition du crédit pour dépenses accidentelles, arrêtés de transfert ou de répartition.

Le recours à la procédure exceptionnelle des décrets d'avances ne peut être par ailleurs que limité : ces décrets doivent en effet être motivés par l'urgence, voire, si l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances s'en trouve affecté, par la « nécessité impérieuse d'intérêt national » (3).

b) Le fait que le Gouvernement n'a cependant pas soumis au Parlement d'autres lois de finances rectificatives que le collectif de fin d'année, habituellement destiné à traduire l'incidence de la révision des hypothèses économiques sur les dotations de l'année en cours et à procéder aux traditionnels ajustements de fin d'année.

4° L'importance des ajustements de dotations qui se sont révélés nécessaires au cours de l'année 1984, et qui ont conduit à des A.V.D., a plusieurs origines :

a) L'intervention de mesures nouvelles, non prévues lors de la préparation de la loi de finances initiale : ces mesures correspondent à des inflexions apportées en cours d'exercice à la politique économique et sociale, qui sont jugées à la fois nécessaires et urgentes.

C'est ainsi qu'au cours des premiers mois de l'année 1984 furent décidées « un certain nombre de mesures nouvelles liées à l'effort accéléré de modernisation de notre appareil de production » (4). « L'ensemble des dépenses non financées », évalué à 11 milliards de francs, devait « être compensé par des économies d'un égal montant » et « les mouvements de crédits correspondants (devaient être) soumis au Parlement à l'occasion de l'examen de la prochaine loi de finances rectificative ». En fait, il n'a donc été procédé à cet examen qu'à l'occasion du collectif de fin d'année.

Ainsi s'expliquent les visas accordés au chapitre 47-81 « Interventions de l'Etat en faveur des travailleurs migrants » (aides à la réinsertion et au retour) du budget des *Affaires sociales et de la Solidarité nationale* (section *Santé*), et au chapitre 65-01 (F.I.A.T.) du budget des *Services généraux au Premier ministre*.

De même, ont été à l'origine d'A.V.D., la création d'un fonds social urbain ou la définition d'un programme de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, la réforme de l'indemnisation du chômage, appliquée à compter du 1^{er} avril 1984, a provoqué à elle seule la délivrance de deux autorisations de visas en dépassement, pour un montant total de 8,9 milliards de francs, à la section *Travail-emploi* du budget des *Affaires sociales et de la Solidarité nationale*.

b) L'insuffisance ou l'inadéquation des crédits ouverts en loi de finances initiale au regard des besoins.

Pour certains budgets, ce n'est pas le montant global des dépenses à couvrir qui pose problème, mais la répartition par chapitre des dotations correspondantes qui se révèle inadaptée : ainsi de

(1) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1983, pages 200 à 204.

(2) Cf. rapport en vue du règlement du budget de 1984, pages 233 à 244.

(3) En 1984 sont ainsi intervenus deux décrets d'avances ouvrant successivement 3 700 millions de francs de crédits de paiement en faveur des chantiers navals et 80 millions de francs de crédits de paiement pour l'industrialisation de la Lorraine (cf. rapport en vue du règlement du budget de 1984, pages 153 à 156).

(4) Cf. rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques (pages 11 et 12), adressé au Parlement en application de l'article 38 de la loi organique relative aux lois de finances.

nombreux chapitres de rémunération d'auxiliaires avaient-ils connu dans la loi de finances pour 1984 des réductions dues à des perspectives de titularisation alors jugées imminentes. Mais les nouveaux retards enregistrés dans la mise en œuvre de cette réforme ont entraîné, comme en 1983, de multiples A.V.D., représentant un peu plus d'un milliard de francs, dont 721 millions de francs au budget de l'Education nationale et 283,6 millions de francs à celui de l'Urbanisme et du Logement.

Dans d'autres cas, de simples imprévisions ont pu être relevées, notamment sur divers chapitres de personnel et de fonctionnement des budgets de l'Education nationale et des Relations extérieures.

Ces insuffisances peuvent se trouver aggravées par l'intervention ultérieure et inopportune, par voie d'arrête, d'annulations de crédits qui n'étaient pourtant pas devenues sans objet. En 1984, cette situation a été vérifiée, à titre d'exemple, aux chapitres 56-30 (patrimoine muséographique) du budget de la Culture, 66-33 (subvention d'équipement pour les établissements du second degré) du budget de l'Education nationale (section Enseignement scolaire), 66-04 « Fonds de la recherche et de la technologie » du budget de l'Industrie et de la recherche (section Recherche).