

N° 302

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 1985.

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.) : 568, 780 et T.A. 125.

Sénat : 297 (1986-1987)

Lois de règlement.

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE	3
CHAPITRE PREMIER : Le contexte économique	5
I. — Les hypothèses économiques du projet de loi de finances pour 1985	5
II. — La conjoncture en 1985	8
CHAPITRE II. — Les différentes étapes du budget de 1985	11
I. — La loi de finances initiale pour 1985	12
II. — La loi de finances rectificative	14
III. — Les modifications réglementaires	16
IV. — Les modifications proposées par la loi de règlement	22
CHAPITRE III. — Résultats d'ensemble de l'année 1985	30
I. — Analyse du budget de 1985	31
II. — Le financement du déficit	41
CHAPITRE IV. — Les principales observations de la Cour des comptes	44
I. — Observations relatives aux modifications apportées au montant des crédits	44
II. — Observations portant sur les répartitions de crédits	47
III. — Observations portant sur l'utilisation des crédits	49
DEUXIÈME PARTIE : EXAMEN DU PROJET DE LOI	53
I. — Audition du premier président de la Cour des comptes	55
II. — Examen en commission	59
III. — Examen des articles	61
ANNEXE :	
Questionnaire à la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement et réponses de la Cour des comptes	85

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

CHAPITRE PREMIER

LE CONTEXTE ECONOMIQUE

L'élaboration du budget nécessite à l'évidence que des hypothèses soient faites sur l'évolution probable de l'économie au cours de l'année d'exécution. Or, toute prévision en ces domaines reste très délicate.

De plus, s'agissant de l'année 1985, les incertitudes qui pesaient tant sur l'évolution du dollar que sur celle du prix du pétrole, rendait ces prévisions particulièrement aléatoires.

Aussi, le Sénat avait-il estimé fragiles les hypothèses résolument optimistes sur lesquelles était fondé le projet de loi de finances pour 1985.

I. - LES HYPOTHESES ECONOMIQUES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1985

Regroupées dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances, les principales hypothèses retenues pour 1985 traduisaient une nette amélioration de la situation économique de notre pays par rapport à l'année précédente.

1. L'environnement international.

Sous l'effet d'une moindre progression de l'activité aux Etats-Unis, la croissance dans les principaux pays industriels devait se ralentir. Un tel mouvement devait cependant s'accompagner d'un certain rééquilibrage entre pays européens et pays riverains du Pacifique.

Parallèlement, et compte tenu des hypothèses retenues tant sur le prix des matières premières que sur le volume de la production de pétrole, la situation des pays de l'O.P.E.P. et des pays en voie de développement devait se redresser.

Ainsi, 1985 devait être marqué par le retour à une évolution de l'économie plus modérée et plus convergente, entraînant de ce fait un rééquilibrage des échanges extérieurs entre pays européens d'une part, et les Etats-Unis et le Japon, d'autre part.

2. L'économie française.

Dans ce contexte, le Gouvernement considérait que l'année 1985 devait voir la consolidation des progrès réalisés depuis trois ans en matière de désinflation et de redressement du commerce extérieur.

PRINCIPALES HYPOTHÈSES POUR 1985

(Variation en pourcentage de données en volume.)

	Résultats 1984	Hypothèses économiques 1985
P.I.B. marchand	+ 1,5	+ 2
Consommation des ménages	+ 0,5	+ 1,5
F.B.C.F.	- 2,9	+ 1,4
<i>dont :</i>		
- entreprises non financières	- 2,9	+ 2,5
- ménages	- 4	- 1,2
Exportations	+ 6,3	+ 4,1
Importations	+ 1,6	+ 2,6
Prix à la consommation :		
- glissement	6,7	4,5
- moyenne	7,6	5,2

Deux principaux facteurs expliquaient cette évolution :

- d'une part, une reprise de la consommation des ménages. Celle-ci devait progresser de 1,5 % en volume, traduisant ainsi une amélioration du revenu disponible généré par les allègements d'impôt,

- d'autre part, la poursuite d'une croissance de nos exportations (+ 4,1 % en volume), certes moins forte qu'en 1984, mais nettement supérieure au développement des importations (+ 2,6 % en volume). Ce double mouvement autorisait alors un retour à l'équilibre de nos échanges extérieurs.

En conséquence, l'investissement, et plus particulièrement l'investissement des entreprises, devait reprendre dans un contexte marqué par une amélioration de la productivité et un renforcement des marges.

Sous l'impact de ces différents facteurs, la croissance du produit intérieur brut marchand était alors évaluée à 2,0 % en volume, alors que l'inflation était ramenée de 6,7 % à 4,5 % en glissement.

Dès l'origine, votre Commission des Finances avait émis de fortes réserves sur le réalisme de ces hypothèses.

Constatant que les taux d'intérêt réel se stabilisaient à un niveau élevé, elle avait estimé que les entreprises auraient plutôt tendance à se désendetter plutôt qu'à investir.

De même, la perspective d'un ralentissement de la demande mondiale, et donc de la demande adressée à la France, rendait particulièrement optimiste les hypothèses retenues en matière d'exportations.

Deux des piliers de la croissance prévue pour 1985 apparaissaient comme éminemment fragiles.

II. - LA CONJONCTURE EN 1985

Les résultats, désormais connus de l'année 1985 ont largement confirmé les craintes alors exprimées par le Sénat.

Essentiellement marquée par la baisse du prix du pétrole et les fluctuations du cours du dollar, la croissance mondiale s'est fortement ralentie en 1985.

Toutefois, les déséquilibres massifs qui affectaient tant les pays industriels que les pays en développement ne se sont pas réduits. En particulier, le déficit extérieur américain s'est à nouveau accru tandis que les excédents japonais et allemands atteignaient des niveaux records. Or, la France n'a pas pu s'insérer dans ces échanges mondiaux.

ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS PAR RAPPORT A 1984

(Variation en volume et en pourcentage.)

	Hypothèses 1985	Résultats 1985
P.I.B. marchand	+ 2	+ 1,1
Consommation des ménages	+ 1,5	+ 1,9
Formation brute de capital fixe	+ 1,4	+ 1,6
<i>dont :</i>		
- entreprises non financières	+ 2,5	+ 1,9
- ménages	- 1,2	- 1,4
- administration	»	»
Exportations	+ 4,1	+ 1,9
Importations	+ 2,6	+ 2,9
(En pourcentage.)		
- prix en glissement	4,5	4,7
- prix en moyenne	5,2	5,8

Le résultat le plus positif est sans nul doute la très nette réduction de l'inflation dont le taux est revenu de 7,6 % en 1984 à 5,8 % en 1985. Si la moitié de ce ralentissement s'explique par la décélération des prix à l'importation, la modération des salaires a également joué un rôle notable.

Certes, la consommation des ménages a connu un développement plus fort que prévu (+ 1,9 % en volume). Ce mouvement résulte pour partie des allègements d'impôt, mais aussi de la vague de froid du début de l'année et de la nécessité de renouveler un parc de biens durables qui avait vieilli. Si le pouvoir d'achat des ménages a enregistré - pour la première fois depuis deux ans - une nette amélioration (+ 0,5 %), ce redressement est demeuré insuffisant et le renouveau de la consommation a été financé aux dépens de l'épargne.

De même, la formation brute de capital fixe s'est accrue de 1,6 % en volume, essentiellement sous l'effet des investissements réalisés par les administrations publiques locales et les institutions financières. La situation s'est également améliorée dans les entreprises non financières, mais

les résultats obtenus sont restés très largement inférieurs aux prévisions.

Enfin, et contrairement aux prévisions, les échanges extérieurs ont apporté une contribution négative à la croissance alors qu'ils l'avaient soutenue en 1984. La réduction de l'écart de conjoncture entre la France et ses partenaires, a entraîné un très net ralentissement dans la progression de nos exportations en volume (+ 1,9 % au lieu de 4,1 % prévus et + 6,3 % en 1984). Dans le même temps, la demande intérieure entretenait un fort courant d'importations en volume. Sous l'effet de ce double mouvement, nettement atténué par un effet prix favorable à la France, notre commerce extérieur s'est soldé par un déficit sensiblement identique à celui de 1984, soit 21 milliards de francs.

En conséquence, la croissance (+ 1,1 %) est restée proche de celle de 1984 (+ 1,5 %), c'est-à-dire à un taux largement inférieur aux 2 % attendus lors de l'élaboration de la loi de finances, mais également à la moyenne européenne (+ 2,1 %).

CHAPITRE II

LES DIFFERENTES ETAPES DU BUDGET DE 1985

S'appuyant sur les hypothèses économiques précédemment rappelées, la loi de finances initiale pour 1985 avait été élaborée en tenant compte de deux objectifs :

- limiter le montant du déficit budgétaire à 3 % du produit intérieur brut,

- réduire d'un point le poids des prélèvements obligatoires.

L'évolution réelle de l'économie a cependant conduit le Gouvernement à modifier sensiblement ses prévisions tant en matière de charges que de ressources budgétaires. Prenant acte de ces corrections, la loi de finances rectificative, votée par le Parlement en décembre 1985, a majoré le déficit budgétaire qui se trouvait alors fixé à 149,6 milliards de francs, soit 3,3 % du produit intérieur brut.

La prise en compte des derniers ajustements, opérés par voie réglementaire ou dans le cadre du présent projet de loi, porte maintenant ce même déficit à 153,2 milliards de francs (1), soit 3,34 % du P.I.B.

(1) Hors F.M.I. et Fonds de stabilisation des changes; 159,4 milliards si l'on exclut le Fonds de stabilisation des changes.

I. - LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1985

Compte tenu des deux objectifs que le Gouvernement s'était fixé, le projet de loi de finances pour 1985 s'organisait autour de deux grandes tendances :

- un ralentissement dans la croissance des recettes,
- un freinage des dépenses, obtenu grâce à un effort particulièrement important d'économies budgétaires.

Il convient cependant de souligner que l'allègement des prélèvements obligatoires devait être - en partie - obtenu par la suppression de la contribution sociale de 1 % instituée en 1983 pour assainir les finances du régime général de sécurité sociale. Le Sénat s'était alors interrogé sur l'opportunité d'une telle suppression qui, certes, permettait de réduire de 12 milliards de francs la charge pesant sur les ménages, mais qui risquait également de remettre en cause l'équilibre déjà précaire de nos régimes sociaux.

A. - UN RALENTISSEMENT ATTENDU DANS LA CROISSANCE DES RECETTES

Initialement estimées à 954,29 milliards de francs (1), les ressources du budget général ne devaient progresser que de 8,2 % par rapport aux estimations révisées de 1984 (7 % si l'on se réfère aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1984).

Après imputation des remboursements d'impôts (+ 29,8 %), les recettes nettes devaient atteindre 855,7 milliards de francs, soit une progression de 5,6 % par rapport à l'évaluation révisée de 1984 et de 4,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1984.

(1) Avant imputation des dégrèvements et remboursements d'impôt, soit 98,57 milliards de francs.

Une telle évolution apparaissait cependant comme le résultat de diverses mesures d'inégale importance, mais de sens contraire.

a) En matière fiscale, on relevait principalement :

- une réduction de 5 % du montant de l'impôt sur le revenu dû par chaque contribuable ;

- un allègement de 10 % des cotisations de taxe professionnelle dues par les entreprises, le coût de cette mesure - soit 10 milliards de francs - étant pris en charge par l'Etat ;

- une majoration particulièrement importante du taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ;

- l'institution d'un prélèvement "exceptionnel" de 1 milliard de francs sur les entreprises de production pétrolière et la reconduction à titre permanent de la contribution des institutions financières ;

- une "mesure d'ordre", à savoir l'exonération de taxe sur les salaires pour les rémunérations versées par l'Etat.

b) En ce qui concerne les recettes non fiscales, il était prévu de faire de nouveau appel au budget annexe des P.T.T. pour 2,8 milliards de francs.

B. - UN FREINAGE DES DEPENSES

Le montant brut des dépenses du budget général s'élevait à 1.093,48 milliards de francs, soit 7,9 % de plus qu'en 1984. Après déduction des dépenses en atténuation de recettes et à structure constante, cette progression revenait à 5,3 %.

Compte tenu du poids croissant de la dette publique (83,3 milliards, soit + 20 %), une telle évolution impliquait une véritable compression des autres types de dépenses.

Par rapport aux dotations initiales de 1984, on constatait donc :

- une croissance de 4,9 % (1) des moyens de services civils (321,8 milliards),

(1) 6,7 % si l'on élimine l'impact dû à l'exonération de taxe sur les salaires prévue pour les rémunérations versées par l'Etat.

- une quasi-stabilité (+ 1,9 %) des dépenses d'intervention (321,4 milliards),

- une diminution sensible (- 5,4 %) des investissements réalisés par l'Etat, qui revenaient à 26,6 milliards de francs,

- une progression notable (+ 10,7 %) des subventions d'investissements qui atteignaient 56,3 milliards de francs.

S'agissant des dépenses militaires, les moyens des services progressaient de 5,6 % alors que les investissements (crédits de paiement) s'accroissaient de 7,7 %.

Le déficit global du budget général devait donc s'établir à 139,1 milliards de francs contre 122,4 milliards prévus en loi de finances initiale pour 1984.

Le solde négatif des opérations temporaires étant estimé à 1,25 milliard, le déficit global du budget de 1985 représentait 140,1 milliards de francs, soit 3 % d'un P.I.B. alors évalué à 4.640 milliards de francs.

II. - LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Les prévisions budgétaires pour 1985 n'ont été modifiées que par une seule loi de finances rectificative: le traditionnel "collectif" de fin d'année. Celui-ci comportait simultanément une révision en baisse des ressources et un ajustement en hausse des crédits.

A. - UN ACCROISSEMENT DU DEFICIT DU BUDGET GENERAL

Les dépenses du budget général augmentaient de 12,1 milliards, soit le résultat d'ouvertures complémentaires à hauteur de 25,9 milliards et d'annulations de crédits pour 13,8 milliards.

Pour l'essentiel, les crédits complémentaires concernaient le service de la dette (+ 4,9 milliards), le versement à la C.E.E. (+ 3,1 milliards), un versement au budget annexe des P.T.T. (2,48 milliards), la dotation globale de décentralisation (+ 1,2 milliard) et l'aide personnalisée au logement (+ 1,2 milliard).

En contrepartie, les annulations opérées dans le cadre d'un arrêté en date du 27 novembre et reprises dans l'équilibre de la loi de finances rectificative - affectaient principalement des subventions à caractère social. En particulier, 3,37 milliards de francs pouvaient être annulés à la suite de la mise en oeuvre, à titre rétroactif, d'un mécanisme de surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse.

De plus, 870 millions de francs étaient annulés au titre des participations industrielles.

Parallèlement, les recettes du budget général étaient révisées en baisse (- 0,3 %), retraçant ainsi une évolution divergente entre les ressources fiscales (- 1,6 milliard), et les remboursements et dégrèvements d'impôt (- 1,2 milliard) d'une part et les recettes non fiscales (+ 2,4 milliards) d'autre part.

Dans l'ensemble le déficit du budget général passait donc de 139,1 milliards de francs à 152,6 milliards.

B. - UN TRANSFERT DE CHARGE SUR LE BUDGET ANNEXE DES P.T.T.

Prenant acte de la décision du Conseil constitutionnel, le Gouvernement avait décidé de reverser au budget annexe des P.T.T. une somme de 2,48 milliards de francs correspondant au trop perçu au titre des exercices 1983 et 1984.

Toutefois, compte tenu d'une réduction de 713 millions de francs des recours à l'emprunt, le budget annexe voyait ses ressources effectives croître de 1,77 milliard de francs.

Le Gouvernement a cependant accompagné cette restitution d'un transfert de charge d'égal montant, du budget général vers le budget annexe, et portant sur les dotations en capital destinées aux entreprises de la filière électronique.

C. - DES REMBOURSEMENTS DE PRETS DU FONDS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

Enfin, les ressources des comptes spéciaux du Trésor se trouvaient majorées de 3,25 milliards de francs, à la suite du remboursement de prêts du F.D.E.S. contractés par la R.A.T.P., la société d'économie mixte de la Vilette et la société de participation industrielle (S.O.P.A.R.I.).

Compte tenu de l'ensemble de ces modifications, le solde négatif du budget se trouvait accru de 9,4 milliards de francs, le déficit atteignant alors 149,6 milliards, soit 3,3 % du P.I.B.

III. - LES MODIFICATIONS REGLEMENTAIRES

Les crédits inscrits en loi de finances ne représentent cependant pas le montant exact des dépenses que l'Etat peut effectuer au titre d'un même exercice. En effet, celles-ci sont influencées par le jeu des reports de crédits d'une année sur l'autre et par les fonds de concours qui viennent compléter les interventions de l'Etat dans certains domaines.

De plus, certaines procédures prévues par la loi organique permettent au Gouvernement de modifier, en cours d'exercice, la répartition des crédits votés par le Parlement.

A. - MODIFICATIONS AFFECTANT LE MONTANT DES CREDITS

1. Les reports de crédits.

Le montant des crédits reportés de l'exercice 1984 sur l'exercice 1985 s'élève à 41,45 milliards de francs, en progression

de 32,2 % par rapport à la situation constatée au début de 1984. Cette évolution s'expliquait, pour l'essentiel, par la très forte augmentation des crédits inscrits à l'état H (+ 138 %) et dans une moindre mesure, par celle des reports provenant de fonds de concours.

En revanche, le montant des reports effectués de l'exercice 1985 sur l'exercice 1986, s'établit à 30,94 milliards de francs, soit une diminution de 25,3 % par rapport à la gestion précédente.

Cette forte décroissance provient exclusivement de la régression des crédits inscrits à l'état H, alors que les reports sur fonds de concours enregistrent une nouvelle progression.

2. Les crédits ouverts sur fonds de concours.

L'article 19 de la loi organique définit les fonds de concours comme "ceux versés par des personnes morales ou physiques pour concourir, avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public".

Le même article dispose par ailleurs que certains rétablissements de crédits et recettes de caractère non fiscal peuvent être assimilés à des fonds de concours par décret.

En 1985, les crédits ouverts sur fonds de concours se sont élevés :

- à 41,76 milliards de francs au titre du budget général, dont 40,67 milliards sur les budgets civils et 1,09 milliard sur les budgets militaires. Par rapport à 1984, le montant de ces crédits s'inscrit en hausse de 13,7 %. Ils représentent donc 3,6 % des dépenses nettes, alors que ce pourcentage n'était que de 2,5 % en 1978.

Cette évolution globale recouvre toutefois des mouvements très divers qui affectent les différentes catégories de fonds. En particulier :

. les versements en provenance du Fonds spécial des grands travaux s'accroissent à un rythme plus faible qu'en 1984 (+ 5 %);

. les contributions d'organismes internationaux - soit 4,53 milliards - progressent de 31,8 % ;

. les autres participations totalisent 11,88 milliards de francs (+ 15 %). En particulier, on relève un fort gonflement des

contributions perçues par le Fonds national de l'emploi (+ 1,16 milliard) et le maintien du prélèvement sur les fonds de réserves des caisses d'épargne et de prévoyance.

- à 421 millions de francs au titre des budgets annexes, et essentiellement concentrés sur le budget des Postes et télécommunications. Par rapport à l'année précédente, leur montant global s'accroît de 65,7 % du fait soit des remboursements effectués par des tiers en contrepartie de prestations rendues par les services, soit d'avances remboursables des collectivités territoriales et de personnes privées.

4. Les annulations de crédits.

L'article 13 de la loi organique autorise le Ministre des Finances à annuler, par arrêté, "tout crédit devenu sans objet".

En application de ces dispositions, huit arrêtés ont permis d'annuler 13.793 millions de francs de crédits, soit 1,3 % des dotations initiales.

Il apparaît donc que le montant des annulations opérées en 1985 est inférieur de près de moitié au record de 1984 (26,05 milliards). Il reste cependant très largement supérieur à celui de 1981 (3,44 milliards) ou de 1980 (3,27 milliards).

- Pratiquement la quasi-totalité de ces annulations - soit 13.970 millions - a été opérée par arrêté du 27 novembre 1985, afin de gager partiellement les ouvertures de dotations nouvelles prévues dans le projet de loi de finances rectificative. En conséquence, leur impact a été pris en compte dans l'article d'équilibre de ce dernier texte.

- Parallèlement, deux arrêtés ont permis d'annuler, en cours d'année, deux millions de francs de crédits devenus sans emploi, dont un million à la suite de la suppression du Secrétariat d'Etat à la consommation.

- Enfin, cinq arrêtés portant sur de faibles montants unitaires ont eu pour objet de permettre le remboursement à des tiers de sommes perçues au titre de fonds de concours et devenues sans objet.

B. - LES MODIFICATIONS AFFECTANT LA REPARTITION ET L'UTILISATION DES CREDITS

Plusieurs procédures permettent au Gouvernement de modifier, en cours d'exercice, la répartition des crédits prévue dans le cadre de la loi de finances. Toutefois, ces différents mouvements restent subordonnés à de fortes contraintes.

En 1985, les modifications apportées par répartitions, transferts ou virements, se sont élevées à 115,29 milliards de francs, soit 16 % de plus qu'en 1984. Elles ont donc concerné 10,5 % des crédits initiaux du budget général. Cependant, si l'augmentation provient essentiellement des virements (+ 62,4 %) et des répartitions (+ 56,5 %), les transferts - qui représentent 97,5 milliards de francs - continuent d'être la principale masse de ces mouvements.

1. Les virements.

La loi organique limite strictement ces opérations qui conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances. Elles sont autorisées par décret pris sur rapport du Ministre des Finances, sous réserve d'intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère et de ne pas excéder le dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés.

En 1985, ce type de mouvement a connu une progression très sensible (+ 62,4 %), leur montant atteignant alors 3,07 milliards de francs, soit 0,28 % des crédits initiaux.

Tous les décrets de virement ont respecté les limitations posées par la loi organique. Toutefois, on peut regretter le développement de cette procédure qui s'explique par des erreurs d'évaluation dans les dotations initiales.

2. Les répartitions de crédits.

Les lois de finances peuvent ouvrir des crédits globaux, qui sont ultérieurement répartis par arrêtés ministériels. En 1985, ce phénomène a concerné 14,72 milliards de francs, soit 56,5 % de plus qu'en 1984.

Selon les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les répartitions de crédits peuvent se faire selon trois procédures :

- La répartition du crédit global pour dépenses éventuelles :

Inscrit au chapitre 37-94 du budget des charges communes, le crédit global pour dépenses éventuelles a pour objet de réparer les insuffisances de dotations provisionnelles inscrites à divers chapitres.

Le montant des sommes ainsi réparties s'élève à 49,1 millions en 1985. Il marque donc une nette régression par rapport à 1984 (- 41 %).

- La répartition du crédit global pour dépenses accidentelles :

L'article 11 de la loi organique autorise des répartitions à partir de la réserve inscrite au chapitre 37-95 du budget des charges communes pour faire face à des dépenses urgentes ou imprévues.

Durant l'exercice 1985, 61 millions de francs ont été attribués à divers ministères en vertu de cette procédure. Toutefois, la Cour constate (1) que certaines dépenses ainsi couvertes ne présentaient manifestement pas un caractère urgent ou imprévu.

(1) Rapport de la Cour des Comptes, p. 168.

- La répartition des autres crédits globaux :

L'article 7 de la loi organique prévoit la possibilité de répartir des crédits globaux afférents à des dépenses dont la ventilation par chapitre ne peut être déterminée au moment du vote de la loi de finances.

Les arrêtés de répartition pris en application de ces dispositions ont porté sur un total de 14,6 milliards de francs, soit un montant supérieur de 57,5 % à celui de 1984.

Sur cette masse financière, 4,45 milliards - soit 30 % - concernent des crédits de personnel. Le solde - soit 10,15 milliards de francs - est destiné à des interventions économiques ou sociales.

3. Les transferts de crédits.

Les transferts ne modifient pas la nature des dépenses, mais seulement la désignation des services chargés de les exécuter. En 1985, ces mouvements ont porté sur 97,5 milliards de francs, soit 8,9 % des crédits initiaux. Par rapport à l'exercice précédent, leur montant s'est donc accru de 10,8 %.

Pour l'essentiel, ces mouvements portent :

- sur des crédits de pensions (71,6 milliards) qui sont transférés au budget des charges communes à partir des divers fascicules du budget général ;

- sur les programmes d'armement nucléaires (7,7 milliards), de construction aéronautique (1,8 milliard) et de constructions de logements (13,8 milliards).

IV. - LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LA LOI DE REGLEMENT

Traditionnellement, le projet de loi de règlement contient les dernières mesures d'ajustement qui permettent :

- de constater les recettes effectives du budget durant l'année considérée ;
- d'adapter les crédits des chapitres évaluatifs aux dépenses réellement engagées.

A. - LES AJUSTEMENTS DE RECETTES

Le présent projet de loi arrête à 1.003,06 milliards de francs le montant total des ressources du budget général en 1985. Le tableau suivant permet de comparer ce résultat avec le montant prévisionnel des recettes résultant de la loi de finances rectificative.

(En milliards de francs.)

	Loi de finances rectificative	Loi de règlement
A. — Recettes fiscales	1 007,45	1 014,558
<i>dont :</i>		
— Impôts directs	385,6	388,8
— Droits d'importations	94,9	94,2
— T.V.A.	447,2	452,8
B. — Recettes non fiscales	62,9	66,6
C. — Fonds de concours	»	39,9
Total ressources	1 070,4	1 121
Prélèvements	- 117,56	- 117,9
Total général	952,8	1 003,06

Pour l'essentiel, la différence provient de l'inscription de recettes sur des chapitres jusqu'alors dotés pour mémoire. C'est en particulier le cas des produits de fonds de concours (39,9 milliards de francs) et de certaines recettes non fiscales.

En revanche, les autres recettes s'avèrent, comme les autres années, très proches des évaluations révisées. Toutefois, cette stabilité d'ensemble recouvre des différences importantes, mais de sens contraire, qui affectent le produit des différents impôts. Ainsi :

- le produit de la T.V.A. est supérieur de 5,6 milliards de francs aux évaluations rectifiées ;

- le montant de l'impôt sur les sociétés est inférieur de 1,4 milliard de francs aux estimations de la loi de finances rectificative ;

- l'impôt sur le revenu a eu un rendement supérieur de 3,9 milliards aux prévisions actualisées.

Enfin, parmi les recettes non fiscales, il convient de noter l'effort particulièrement important qui a été demandé au budget annexe des P.T.T.

Certes, dans le cadre de la loi de finances rectificative, il avait été décidé de rembourser 2,483 milliards de francs au

budget annexe, représentant le trop perçu au titre des exercices 1983 et 1984. Mais au titre de l'exercice 1985, le budget des P.T.T. était convié à verser 2,8 milliards de francs au budget général. Une telle opération, s'est renouvelée en fin d'exercice pour une somme de 2,5 milliards de francs. On peut d'ailleurs s'étonner que ce dernier versement n'ait pas été mentionné dans la loi de finances rectificative. Si l'on tient compte du fait que la restitution de 2,48 milliards de francs s'est accompagnée d'un transfert de charge d'égal montant, il apparaît que le budget annexe des P.T.T. aura procuré près de 5 milliards de francs au budget général.

B. - LES AJUSTEMENTS DE CREDITS

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

Le tableau suivant permet de résumer les modifications ainsi demandées (en millions de francs).

Désignation	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
A. — Budget général.			
1. <i>Dépenses ordinaires civiles.</i>			
I. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	6 414	1 996	»
II. — Pouvoirs publics	»	»	»
III. — Moyens des services	244	2 314	»
IV. — Interventions publiques	755	3 375	»
Total	7 413	7 685	»
2. <i>Dépenses civiles en capital.</i>			
V. — Investissements exécutés par l'Etat	»	»	»
VI. — Subventions d'investissements accordées par l'Etat	»	»	»
VII. — Réparation des dommages de guerre ...	»	»	»
Total	»	»	»
3. <i>Dépenses militaires.</i>			
III. — Moyens des armes et services	176	150	»
V. — Equipement	»	»	»
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	»	»	»
Total	176	150	»
Total pour le budget général ..	7 589	7 835	»
B. — Budgets annexes.			
1. <i>Services civils.</i>			
Imprimerie nationale	81	30	»
Journaux officiels	6	5	»
Légion d'honneur	21	17	»
Monnaies et médailles	68	56	»
Navigation aérienne	104	33	»
Ordre de la Libération	»	»	»
Postes et télécommunications	10 296	3 228	»
Prestations sociales agricoles	2 788	1 077	»
Total pour les services civils ..	13 364	4 446	»
2. <i>Services militaires.</i>			
Service des essences	183	416	»
Total pour les services militaires	183	416	»
Total pour les budgets annexes	13 547	4 862	»
C. — Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux.			
Comptes d'affectation spéciale	37	516	»
D. — Opérations à caractère temporaire.			
Comptes d'affectation spéciale	»	»	»
Comptes de commerce	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires	»	»	30 361
Comptes d'avances	6 801	187	»
Comptes de prêts	»	»	»
Total des opérations à caractère temporaire	6 801	187	30 361

1. Le budget général.

Les ouvertures de crédits demandées pour faire face aux dépassements en cours de gestion s'élèvent à 7,589 milliards de francs, soit 0,6 % des crédits nets. Par rapport à 1984, on constate donc une diminution de près de moitié (- 47,3 %) qui fait suite à l'amélioration déjà sensible enregistrée en 1983 (- 25 %).

Les crédits inutilisés et non reportés sur l'exercice suivant atteignent 7,685 milliards de francs contre 5,64 milliards en 1984. Ainsi, le solde des dépassements et des annulations dont l'approbation est demandée s'établit à - 272 millions de francs.

L'exercice 1985 se caractérise donc par :

- une diminution de près de moitié des dépassements sur crédits évaluatifs (7 583 millions) ;
- la réduction des dépassements sur crédits provisionnels (5 millions contre 9,4 millions en 1984) ;
- la quasi-disparition des dépassements sur crédits limitatifs alors que ceux-ci avaient atteint 68,7 millions en 1984.

a) *Les crédits évaluatifs.*

La plupart des ouvertures de crédits complémentaires concernent des chapitres comportant des crédits évaluatifs sur lesquels, par conséquent, les dépenses s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite.

Il apparaît cependant que l'amélioration d'ensemble constatée pour l'année 1985 recouvre des situations très contrastées, comme en témoigne le tableau suivant :

(En millions de francs.)

	Montant des dépassements		
	1983	1984	1985
Dette publique et dépenses en atténuation de recettes :			
– Dette publique	9 871,7	3 080,8	5 098,2
– Garanties d'emprunts	3 258,2	754,6	»
– Dépenses en atténuation de recettes	3 075	6 041,5	1 316
– Emprunts locaux, emprunts économiques, bonifications d'intérêts	1 691,2	830,6	»
Pensions civiles et militaires, retraites et accessoires :			
– Pensions aux invalides de guerre, retraites du combattant et accessoires	»	»	295,3
– Pensions civiles	»	»	4,9
Prestations du fonds national de chômage	»	1 393,9	»
Primes à la construction	243,9	1 189,1	»
Cotisations sociales et prestations sociales versées par l'Etat	35,3	496,4	140,9
Frais de justice et de contentieux, réparations civiles	563,8	113,1	278,1
Divers	321,5	429,8	450,3
Totaux	19 060,6	14 329,8	7 583,7

En effet, les dépassements constatés sur les chapitres qui concernent la dette publique enregistrent une très forte progression (+ 65,5 %) alors que ceux relatifs aux chapitres de dépenses en atténuation de recettes marquent une nette décélération, en partie due aux ouvertures complémentaires demandées dans le cadre de la loi de finances rectificative.

De même, et pour la première fois depuis 1981, les chapitres ouverts pour le paiement des pensions et retraites enregistrent des dépassements.

En revanche, tout dépassement a disparu sur des chapitres ayant trait aux prestations du fonds national de chômage ou aux primes à la construction.

b) Les crédits provisionnels.

Un seul cas de dépassement de cet ordre est relevé par la Cour. Il concerne d'ailleurs un chapitre déjà affecté par une opération de ce type en 1984, mais pour un montant nettement inférieur.

c) Les crédits limitatifs.

En 1984, les dépassements sur crédits limitatifs avaient atteint un montant inhabituellement important.

L'année 1985 consacre, quant à elle, un retour à une situation plus "normale", puisque ces dépenses irrégulières reviennent à un peu plus de 30.000 francs contre 68,8 millions l'année précédente.

**2. Les budgets annexes
et les comptes spéciaux du Trésor.**

En ce qui concerne les budgets annexes, les dépassements de crédits se montent à 13,36 milliards de francs et concernent essentiellement les prestations sociales agricoles et les Postes et télécommunications.

Le montant le plus important - soit 10,2 milliards de francs - affecte d'ailleurs ce dernier budget. Il a pour objet d'ajuster les dépenses réellement constatées au titre des pertes de changes (1 milliard) et des remboursements d'emprunts (+ 4 milliards), mais également de tenir compte du versement supplémentaire précédemment cité de 2,5 milliards de francs au profit du budget général.

S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les dépassements représentent 6,8 milliards de francs. Ils ont trait au compte « d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers

organismes » (+ 5,2 milliards) et au compte « d'avances aux départements sur le produit de la vignette » (+ 1,3 milliard), dont les dotations initiales - de caractère évaluatif - présentent traditionnellement des difficultés particulières d'évaluation.

Enfin, il est demandé une autorisation de découvert de 30,36 milliards de francs sur le compte "Opérations avec le F.M.I.", traditionnellement doté pour mémoire dans le cadre de la loi de finances initiale.

*

* *

En définitive, l'impact des diverses modifications proposées dans le projet de loi de règlement porte à 159,4 milliards de francs le déficit global hors F.M.I. et à 153,2 milliards de francs le déficit global hors F.M.I. et Fonds de stabilisation des changes.

S'agissant du budget général, le solde négatif s'établit à 154,5 milliards de francs. Il dépasse donc de 15,2 milliards celui qui était initialement prévu.

Pour les opérations temporaires, le solde final - hors F.M.I. - laisse apparaître un déficit de 5,3 milliards, supérieur de 4,05 milliards aux prévisions de la loi de finances initiale.

CHAPITRE III

RESULTATS D'ENSEMBLE DE L'ANNEE 1985

Les différents ajustements apportés, tant par la voie législative que par la voie réglementaire ont conduit à modifier sensiblement le budget de 1985, et par voie de conséquence, son évolution d'ensemble par rapport à l'exercice précédent.

Le tableau suivant permet donc de comparer, à structure constante,

- d'une part, les lois de finances initiales pour 1984 et 1985,
- d'autre part, les lois de règlement 1984 et 1985.

(En millions de francs.)

	Lois de finances initiales			Lois de règlement		
	1985	1984 (1)	Evolution en pourcentage	1985	1984	Evolution en pourcentage
Opérations à caractère définitif.						
Dépenses du budget général (*)	994 909	945 010	+ 5,3	1 058 790	987 955	+ 7,2
Recettes du budget général (*)	855 725	822 507	+ 4,0	904 286	840 643	+ 7,6
Comptes d'affectation spéciale (solde) ...	+ 247	+ 235	»	+ 413	+ 358	»
Solde des opérations à caractère définitif .	- 138 937	- 122 268	»	- 154 091	- 146 954	»
Opérations à caractère temporaire.						
Charges	162 781	139 442	+ 16,7	174 267	157 215	+ 10,8
Ressources	161 526	135 910	+ 18,8	168 947	146 705	+ 15,2
Solde des opérations à caractère temporaire	- 1 255	- 3 532	»	- 5 320	- 10 510	»
Solde global hors F.M.I.	- 140 192	- 125 800	»	- 159 411	- 157 464	»
Solde global hors F.M.I., hors F.S.C. ...	- 140 192	- 125 800	»	- 153 285	- 146 184	»

(*) Hors dégrèvements et remboursements d'impôts.

(1) Les chiffres de 1984 ont été corrigés du montant des versements de l'Etat à lui-même (taxe sur les salaires) qui ne figurent plus, en déduction dans la loi de finances pour 1985.

I. - ANALYSE GENERALE DU BUDGET DE 1985

En 1985, l'exécution du budget se solde par un déficit global, hors Fonds monétaire international (F.M.I.) et Fonds de stabilisation des changes (F.S.G.), de 153,29 milliards de francs. Par rapport à l'exercice précédent, l'écart entre charges et ressources s'accroît donc de 7,1 milliards de francs. Toutefois, cette dégradation est limitée à 1,9 milliard de francs si l'on inclut les opérations conduites au titre du Fonds de stabilisation des changes.

A. - LE BUDGET GENERAL

Le déficit des opérations définitives atteint 154,09 milliards de francs contre 146,9 milliards en 1984. Pour l'essentiel, cette évolution négative provient des opérations conduites au titre du budget général.

1. Les recettes.

Le total des recettes du budget général s'élève - avant déduction des remboursements ou dégrèvements d'impôt - à 1.003,66 milliards de francs, en progression de 8,7 % par rapport à 1984. Si l'on déduit les remboursements et dégrèvements d'impôt - soit 99,17 milliards de francs -, leur montant est ramené à 904,28 milliards de francs (+ 7,6 %).

a) *Les recettes fiscales.*

Leur produit, évalué à 1.014,55 milliards de francs en montant brut (+ 9 %) est réduit à 915,38 milliards après imputation des dégrèvements et remboursements. Leur rendement net s'accroît donc de 7,8 % par rapport à 1984, soit un taux de progression légèrement supérieur à celui du produit intérieur brut total en valeur (+ 7,1 %). En particulier :

. le produit de l'impôt sur le revenu a atteint 211,2 milliards de francs, en progression de 6,2 % par rapport à l'année précédente ;

. le rendement de l'impôt sur les sociétés s'est sensiblement accru (+ 7 %) et s'est élevé à 87,57 milliards de francs ;

. la T.V.A. a procuré 452,8 milliards de recettes au budget général (+ 8,65 %) ;

le rendement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers a atteint 83,17 milliards de francs, soit une augmentation de 29,2 % en un an.

Parallèlement, le montant des dégrèvements et remboursements fiscaux a enregistré une très forte progression (+ 21,4 %), leur montant atteignant ainsi 99,17 milliards de francs en 1985.

b) Les autres recettes.

Scindées en recettes non fiscales et produits de fonds de concours, ces ressources ont progressé de 5,45 % en 1985. Mais cette évolution recouvre deux mouvements bien distincts :

- **une stabilisation des recettes non fiscales** (66,56 milliards, soit + 0,9 %). L'accroissement considérable des sommes versées par le budget annexe des P.T.T. a été pratiquement annulé par les réductions de ressources provenant des avances, prêts et dotations en capital (- 11,3 %), des taxes, redevances et recettes assimilées (- 3,6 %) et des produits et revenus du domaine de l'Etat (- 29,9 %) ;

- **une augmentation (+ 14 %) du produit des fonds de concours**, proche de la moyenne enregistrée au cours de la période 1980 - 1983. En 1985, ce type de ressources s'est donc élevé à 39,9 milliards de francs.

c) Les prélèvements sur recettes.

Pris dans leur ensemble, les prélèvements sur recettes se sont accrus de 8,15 % pour atteindre 117,9 milliards de francs.

- **Les prélèvements au profit des collectivités locales**, qui forment les sept-dixièmes du total, augmentent cependant de façon modérée (+ 6,1 %), avec un taux d'accroissement de 5,1 % pour la dotation globale de fonctionnement qui en constitue l'essentiel.

- **Les prélèvements au profit des communautés européennes** représentent 35 milliards de francs, soit 13,3 % de

plus qu'en 1984. Cette forte accélération s'explique en grande partie par le versement d'une somme de 2,26 milliards de francs au titre de la "compensation britannique".

2. Les dépenses.

En 1985, l'ensemble des dépenses du budget général atteint 1.157,57 milliards de francs, soit 7,7 % de plus qu'en 1984. Si l'on déduit de cette masse les dégrèvements ou remboursements d'impôt, son montant revient alors à 1.058,79 milliards, marquant ainsi une progression de 6,6 % par rapport à l'exercice précédent.

Cette évolution apparente devrait cependant être corrigée pour tenir compte des modifications de structure intervenues dans le budget entre 1984 et 1985, et plus particulièrement l'exonération de taxe sur les salaires pour les rémunérations payées par l'Etat. La Cour estime que, si l'on diminue l'impact de cette mesure, la progression des dépenses entre 1984 et 1985 serait alors de 8,2 %.

a) Les dépenses civiles ordinaires.

Elles se sont accrues de 9 % et se montent à 927,36 milliards de francs. Si l'on diminue l'impact des modifications de structure, leur progression atteint alors 9,7 %. Elles excèdent donc de 11,6 % les prévisions initiales.

- Les dépenses du titre I "Dette publique et dépenses en atténuation de recettes" ont augmenté de 14,4 % contre 17,5 % en 1984 et représentent 197,17 milliards de francs.

En particulier, les charges de la dette se sont élevées à 89,77 milliards de francs, soit + 5,9 % en un an. Toutefois, cette faible évolution est en grande partie due à la quasi-suppression de la rémunération des avoirs des comptes chèques postaux déposés au Trésor, et à l'émission - en 1983 et 1984 - d'obligations renouvelables du Trésor dont les intérêts ne sont payables qu'au terme de la troisième année.

Sous réserve de ces deux observations, les différentes composantes de la dette publique évoluent de la manière suivante :

(En millions de francs.)

Désignation	1984	1985	Variation en pourcentage
Dette intérieure :			
- Dette perpétuelle et amortissable	27 974,9	36 197,5	+ 29,4
- Dette flottante	49 341,8	46 224,9	- 6,3
Dette extérieure	7 417,8	7 350,2	- 0,9
Totaux	84 734,5	89 772,6	+ 5,9

S'agissant des dépenses liées à l'octroi de la garantie de l'Etat, leur montant a diminué de 6,3 % pour revenir à 5,1 milliards de francs. Cette régression s'explique par le fait que la COFACE n'a pas utilisé la garantie de l'Etat au titre de l'assurance crédit.

Enfin, les dépenses en atténuation de recettes ont augmenté de 24,5 %, sous l'effet d'une forte accélération des remboursements ou dégrèvements d'impôt.

- Les dépenses du titre II "Pouvoirs publics", ont diminué de 0,1 % pour revenir à 2,587 milliards de francs.

- Les dépenses du titre III "Moyens des services" ont augmenté - en apparence - de 5,9 % pour s'établir à 372,4 milliards de francs. Toutefois, si l'on élimine l'impact de l'exonération de taxe sur les salaires pour les rémunérations versées par l'Etat, leur progression par rapport à 1984 s'élève alors à 7,5 %.

En particulier, les dépenses de personnel se sont accrues de 5,3 % (1) alors que les subventions de fonctionnement versées aux établissements publics s'élevaient à 30,3 milliards de francs (+ 9 %).

- Les dépenses du titre IV "Interventions publiques" ont atteint 355,18 milliards de francs (+ 9,7 %). Leur ventilation se trouve résumée dans le tableau suivant :

(1) 7,2 % en pourcentage corrigé.

	Montant en milliards de francs	Variation en pourcentage
Interventions politiques et administratives	20,5	+ 6,5
Action internationale	8	+ 60
Action éducative et culturelle	38,8	+ 2
Action économique	98	+ 9,5
Subventions aux entreprises d'intérêt national	25,8	+ 11,2
Action sociale	163,9	+ 10,3

b) Les dépenses civiles en capital.

Elles se sont élevées à 84,61 milliards de francs, soit une réduction de 3 % par rapport à l'exercice précédent.

- Les dépenses du titre V "Investissements exécutés par l'Etat" se sont contractées de 7,7 % pour revenir à 31,04 milliards de francs. Cette évolution négative provient, pour l'essentiel, d'une réduction de 16 % des contributions de l'Etat au capital des entreprises publiques. Il faut cependant rappeler que ce type de dotations avait connu en 1984 une progression exceptionnelle de 79,6 %.

On relèvera cependant un effort sensible dans le domaine de l'Education nationale et une quasi-stagnation (-0,4 %) des dépenses concernant le domaine des Transports.

- Les dépenses du titre VI "Subventions d'investissement accordée par l'Etat" ont également connu une légère réduction (-0,5 %) et représentent 53,5 milliards de francs.

Le tableau suivant permet d'en résumer la répartition entre les différents secteurs.

Secteurs	Montant en milliards de francs	Variation en pourcentage
Agriculture	2,1	+ 2,8
Energie et Mines	11,1	+21,6
Transports et communications	1,2	- 16,1
Entreprises industrielles et commerciales	8,1	- 9,1
Logement et urbanisme	7,6	- 4,7
Equipement culturel et social	13,4	- 18,4
Equipements administratifs et divers	4,2	+33,9
Investissement hors métropole	5,7	+23,8
Total	53,5	- 0,5

La forte progression des équipements administratifs et divers s'explique par l'évolution de la dotation globale d'équipement alors que la baisse des concours aux entreprises industrielles et commerciales provient en grande partie d'une diminution de 1,5 milliard de francs des subventions pour l'équipement naval.

c) Les dépenses militaires.

Les dépenses nettes, soit 145,61 milliards de francs, en hausse de 6,3 %, ont représenté 12,6 % de l'ensemble de celles du budget général contre 12,7 % l'année précédente et 3,67 % du produit intérieur brut.

Toutefois, il convient de tenir compte des divers transferts ayant affecté ces résultats, à savoir :

- le transfert, sur divers budgets de la Recherche, de 7,7 milliards en vue du financement des objectifs militaires du Commissariat à l'énergie atomique ;

- l'inscription, sur les budgets militaires, de crédits en provenance du budget de l'Aviation civile (1,8 milliard) et destinés à la réalisation de programmes aéronautiques.

Corrigée de ces mouvements, la part des dépenses militaires dans le budget général s'établirait, selon la Cour, à 13,09 % contre 13,28 % en 1984.

- Les dépenses ordinaires.

S'élevant à 78,18 milliards de francs, elles ont augmenté de 3,9 % sous l'effet d'une majoration de 5,1 % des charges de personnel. En revanche, les frais de fonctionnement des armes et services n'ont progressé que de 1,7 %.

- Les dépenses d'équipement.

Ces dépenses sont en hausse de 9,3 % et atteignent 66,43 milliards de francs.

On remarque en particulier que la progression des dépenses d'études, recherches et prototypes a été limitée à 3,9 % (contre 21,1 % en 1984) alors que les fabrications ont augmenté de 8,8 %. Parallèlement, les dépenses d'infrastructure se sont élevées à 4,27 milliards de francs, soit 26,3 % de plus qu'en 1984.

**B. - COMPTES D'AFFECTION SPECIALE
ET BUDGETS ANNEXES**

1. Les comptes d'affectation spéciale.

Leurs opérations sont résumées dans le tableau suivant :

(En millions de francs.)

	Prévisions initiales		Opérations effectives	
	1984	1985	1984	1985
Dépenses	10 388	(1) 11 402	9 881,3	11 025,4
Recettes	10 623	11 649	10 238,8	11 438
Solde	+ 235	+ 247	+ 357,5	+ 412,6

(1) Chiffres tirés de l'article 50 de la loi de finances, fixant l'équilibre des ressources et des charges, et légèrement différents de ceux qui figurent au décret de répartition du 29 décembre 1984.

Les dépenses ont augmenté de 11,6 % et les recettes de 11,7 %. En conséquence, ces comptes présentent un excédent de 412 millions, en progression de 15,4 % par rapport au résultat de 1984.

Le compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision demeure le poste principal. Ses recettes ont progressé de 14,8 %.

Les dépenses du **Fonds national des adductions d'eau** se sont à nouveau contractées de 3,3 %. En conséquence, ce compte laisse apparaître un solde créditeur.

Enfin, les charges du **Fonds de soutien aux hydrocarbures** se sont accrues de près de 3 %. La Cour constate d'ailleurs que ce compte fait apparaître des restes à payer en fin de gestion et elle rappelle que cette situation est contraire aux dispositions de la loi organique.

2. Les budgets annexes.

Le total net des crédits est passé de 240,5 milliards de francs, prévus en loi de finances initiale, à 250,2 milliards en loi de règlement.

Les opérations définitives se sont établies à 249,4 milliards de francs, soit une progression de 10,8 % par rapport à 1984. Le tableau suivant permet d'en préciser la répartition.

(En millions de francs.)

Budgets annexes	1984	1985			Variations de 1984 à 1985 en pourcentage
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
A. — Services civils :					
Imprimerie nationale	1 674,5	1 604,5	1 764,2	1 746,05	+ 4,3
Journaux officiels	451,2	441,1	497,2	496,9	+ 10,1
Légion d'honneur	129,6	130,4	146,2	130,75	+ 0,8
Ordre de la Libération	3,5	3,3	3,3	3,3	- 5,7
Monnaies et médailles	668,7	563,7	600,9	591,95	- 11,5
Navigation aérienne	»	1 738,5	1 779,1	1 834,55	»
Postes et télécommunications ..	157 246,1	168 966,9	178 240,4	176 002,15	+ 11,9
Prestations sociales agricoles ...	60 331,2	62 149	62 149	63 859,45	+ 5,8
Totaux A	220 504,8	235 597,4	245 180,3	244 665,1	+ 10,1
B. — Services militaires :					
Service des essences	4 653,9	4 889,4	5 008,3	4 727,8	+ 1,6
Totaux généraux ..	225 158,7	240 486,8	250 188,6	249 392,9	+ 10,8

Le résultat d'exploitation du budget des P.T.T. s'est élevé à 11,22 milliards de francs contre 3,4 milliards en 1984. En effet, les produits ont atteint 168,8 milliards, à la suite des relèvements de la taxe de base téléphonique opérés en 1984 et 1985.

Par ailleurs, les principales recettes de la section investissement ont enregistré de fortes progressions. Outre la multiplication par trois de l'excédent de l'exercice, le produit des emprunts a atteint 21,9 milliards (+ 25 %) alors que les dotations aux amortissements s'accroissaient de 23 %.

En conséquence, le budget annexe a de nouveau été sollicité par le budget général.

L'ensemble de ces opérations a cependant permis au budget annexe de dégager un excédent de 1,8 milliard de francs que le

présent projet de loi de règlement nous propose d'affecter à l'augmentation du fonds de roulement.

Contrairement à l'année précédente, le B.A.P.S.A. a dégagé un excédent. Egal à 857 millions de francs, il est en grande partie dû à une forte progression des ressources provenant des cotisations des exploitants agricoles (+ 8,5 %) et des taxes sur les produits agricoles (+ 10,5 %).

Enfin, il convient d'évoquer le cas du budget annexe de la Navigation aérienne qui a supporté, pour sa première année de fonctionnement, la charge d'intérêts sur sa dotation initiale, calculés au taux de 14,30 % et versés au budget général (voir question n° 6 adressée à la Cour des Comptes).

II. - LE FINANCEMENT DU DEFICIT

La gestion financière de chaque année est influencée non seulement par les opérations de recettes et de dépenses du budget de l'année considérée, mais également par celles qui résultent de la loi de finances précédente et sont exécutées pendant la période complémentaire (les deux premiers mois de l'année). De même, elle supporte, à partir du mois de novembre, des charges correspondant à des dépenses qui feront l'objet d'une imputation budgétaire définitive sur l'exercice suivant.

Compte tenu de l'impact de ces différents facteurs, le découvert à financer hors F.M.I., s'élève à 157,59 milliards de francs pour un déficit de l'exercice égal à 159,4 milliards. Par rapport à 1984, le découvert à financer par le Trésor progresse de 10 % alors que le déficit de l'exercice - hors F.M.I. - ne s'accroît que de 1,3 %.

a) Le besoin de financement brut.

La couverture des opérations budgétaires, soit 157,59 milliards, explique la majeure partie des besoins de financement du Trésor. Toutefois, il convient d'y ajouter :

. 13,06 milliards de francs au titre du remboursement en capital de la dette,

. 2,2 milliards de francs au titre des remboursements (nets) des bons du Trésor émis dans le public,

. 1,2 milliard au titre des opérations aux divers tiers.

Au total, le Trésor devait donc se procurer - en trésorerie - 174,1 milliards de francs.

b) Les sources de financement.

Durant cette période, les ressources de trésorerie ont été procurées par les moyens suivants :

. 99,9 milliards de francs sous forme de quatre emprunts d'Etat (92,4 milliards) et d'une émission d'obligations renouvelables du Trésor (7,5 milliards) ;

. 24,4 milliards grâce à l'émission de bons du Trésor, dont 21,7 milliards ont été souscrits par les correspondants du Trésor et divers organismes non bancaires et 2,7 par des organismes internationaux ;

. 36,44 milliards sous forme de dépôt des correspondants du Trésor (budgets annexes, Caisse des dépôts et consignations, collectivités locales, etc...) ;

. 12,04 milliards dans le cadre des concours de la Banque de France, à la suite de l'apurement des opérations du Fonds de stabilisation des changes.

c) Comparaison avec l'exercice 1984.

La gestion de trésorerie de l'année 1985 se caractérise, par rapport à celle de 1984, par :

- un appel beaucoup plus important au marché financier : 57,8 % au lieu de 49,4 % des besoins de financement ;

- une utilisation accrue des dépôts des correspondants : 21 % au lieu de 17,5 % ;

- une diminution sensible du recours global aux bons du Trésor : 14,1 % au lieu de 28,5 %.

CHAPITRE IV

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Regroupées dans la deuxième partie du rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget, les principales observations de la Cour des Comptes portent essentiellement sur trois domaines ; à savoir :

- les modifications apportées au montant des crédits,
- les modifications apportées à la répartition des crédits,
- l'utilisation des crédits.

I. OBSERVATIONS RELATIVES AUX MODIFICATIONS APPORTEES AU MONTANT DES CRÉDITS

La Cour souligne tout d'abord que, contrairement à l'année précédente, le Gouvernement n'a pas eu recours en 1985 à la procédure du décret d'avance. Toutefois, la Cour renouvelle des observations déjà formulées lors de l'examen des budgets précédents, au sujet des annulations de crédits et de la procédure des fonds de concours.

A. SUR LES ANNULATIONS DE CREDITS

La Cour rappelle que "la faculté, reconnue au Gouvernement par la loi organique, d'annuler des crédits ouverts par la loi de finances initiale et les décrets de répartition est limitée par cette même ordonnance à ceux de ces crédits qui deviendraient sans objet en cours d'année, étant au surplus observé que même en ce cas, il lui est loisible de préférer la voie parlementaire".

Or, elle constate que "dans l'interprétation habituellement suivie par le Gouvernement, doivent être considérés comme devenus sans objet et partant annulables par arrêtés tous crédits estimés, même par seule opportunité, ne pas devoir être utilisés". Il est à remarquer qu'une telle analyse conduit à limiter très fortement le rôle du Parlement en matière budgétaire.

La Cour, qui s'appuie sur l'interprétation stricte de la loi organique, émet donc de sévères critiques sur les annulations opérées par l'arrêté du 27 novembre 1985.

Ainsi, elle constate que l'annulation de 873,67 millions de francs opérée sur le chapitre 54-92 "Participation Industrielle" du budget du Redéploiement Industriel ne pouvait être regardée comme portant sur des crédits devenus sans objet.

Cette opération, qui traduisait la suppression de la dotation versée à la société Thomson pour ses activités relevant de la "filière électronique", n'a été rendue possible que par la prise en charge de la dépense par le budget annexe des P.T.T. Mais, le transfert ne peut être considéré comme opéré que du jour où les crédits correspondants sont ouverts au budget annexe. Or, cette dotation a été inscrite dans le cadre de la loi de finances rectificative, soit plus d'un mois après l'annulation par arrêté.

De même, elle estime que les annulations opérées sur le budget de 1985 à la suite de la mise en oeuvre du mécanisme de "surcompensation", ne répondaient également pas aux dispositions de la loi organique. On rappelle que l'article 78 de la loi de finances pour 1986 a institué, avec effet rétroactif sur 1985, un mécanisme de surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse. Une telle

disposition a permis au Gouvernement de réduire les crédits budgétaires permettant d'assurer l'équilibre financier des régimes des Mines, de la S.N.C.F., des chemins de fer secondaires et des marins, soit au total 3,37 milliards de francs. Or, ces annulations prononcées par l'arrêté du 27 novembre 1985, ont été opérées bien avant que les règles du nouveau mécanisme de compensation ne soient fixées (décret du 23 janvier 1986). En conséquence, les régimes concernés ont été conviés à demander des prêts relais à la Caisse des Dépôts et Consignations.

C'est ainsi que la Caisse des Mines a emprunté à un taux proche de 9 % une somme de plus de 2,4 milliards de francs.

Il apparaît donc clairement que les crédits annulés le 27 novembre ne pouvaient manifestement pas être considérés comme devenus sans objet à la date de l'arrêté.

B. SUR LES FONDS DE CONCOURS

Dans le cadre de son rapport, la Cour des Comptes s'est livrée à un examen particulièrement détaillé des fonds de concours rattachés au budget de l'Etat.

Cette étude l'a conduit à exprimer de fortes réserves sur l'assimilation à des fonds de concours des recettes provenant du Fonds Spécial des Grands Travaux (F.S.G.T.). En effet, la Cour constate que "ces rattachements interviennent certes à la suite de conventions qui sont formellement signées entre le président de cet établissement public et le ministère intéressé. Mais en réalité, les financements du Fonds spécial, qui ne disposent au regard des autorités de l'Etat d'aucune autonomie de décision, ont pris le simple relais de dotations budgétaires correspondantes". Ils ne permettent donc pas d'accompagner l'effort de l'Etat, ils s'y substituent.

En conséquence, "les versements du F.S.G.T. ne correspondent assurément pas à la définition des "vrais" fonds de concours posée par l'ordonnance organique."

La Cour relève en outre que cette procédure conduit à tourner l'objet légal du Fonds Spécial des Grands Travaux.

S'agissant du prélèvement sur les fonds de réserve des caisses d'épargne et de prévoyance, la Cour rappelle que ce

fonds de concours, institué en 1983, apparaît comme la rémunération de la garantie de l'Etat accordée aux caisses.

Pour l'essentiel, ce prélèvement est donc opéré sur une somme représentant la différence entre, d'une part, les revenus du portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire des caisses d'épargne et, d'autre part, les intérêts que la première verse aux secondes.

Si elle ne se prononce pas sur le bien fondé de ce prélèvement, la Cour souligne cependant qu'il ne peut subsister "qu'autant que la situation des récentes années, caractérisée par une baisse des taux se traduisant plus rapidement sur les intérêts servis aux déposants que sur les produits du portefeuille déjà constitués, perdure elle-même".

II. OBSERVATIONS PORTANT SUR LA REPARTITION DES CREDITS

Les principales remarques de la Cour des Comptes portent, comme les années précédentes, sur les arrêtés de répartitions et de transferts.

A. SUR LES REPARTITIONS DE CREDITS

S'agissant des répartitions de crédits relatifs au personnel, l'essentiel des mouvements a été réalisé par les deux arrêtés de "grande répartition" qui ont couvert après la clôture de l'exercice les insuffisances de crédits constatées sur les chapitres de rémunération. Une telle situation, traditionnelle il est vrai, conduit la Cour à dénoncer, une fois de plus, l'irrégularité qui en résulte: "la répartition ainsi faite après la clôture de l'exercice porte sur des crédits qui, depuis cette clôture, sont indisponibles; la couverture des dépassements, outre qu'elle incite les gestionnaires à perdre de vue que les crédits doivent être préalables aux dépenses, constitue un préréglément

administratif du budget qui empiète sur la compétence réservée au Parlement d'approuver ces dépassements, s'il les estime justifiés par les circonstances, lors du règlement législatif, seul prévu par l'ordonnance organique".

En ce qui concerne les répartitions de crédits autres que ceux relatifs au personnel, la Cour rappelle que l'ouverture de crédits globaux doit rester l'exception, et qu'en outre, l'utilisation des répartitions ne doit pas conduire à dénaturer la destination des dotations globales. Or, elle constate que ces deux principes sont trop souvent perdus de vue.

Ainsi, dans certains cas, la répartition des crédits par chapitre aurait pu être déterminée au moment du vote de la loi de finances. Cela est particulièrement sensible pour certaines dotations du Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (F.I.A.T.) qui, chaque année, servent à couvrir les frais de personnel et de fonctionnement de différents services du ministère de l'Urbanisme et du Logement. La permanence de ces services devrait exclure le financement de ces dépenses à partir de crédits globaux.

De surcroît, la Cour remarque que certains mouvements de répartition conduisent à dénaturer la destination des dotations globales. L'exemple des crédits du F.I.A.T., précédemment cité, illustre d'ailleurs parfaitement ce phénomène. Il en va de même pour les dotations mobilisées en faveur du plan "Informatique pour tous." En effet, ces crédits, destinés à couvrir les frais d'installation et de fonctionnement des ateliers, ont été prélevés sur deux lignes du chapitre 37-93 du Budget de l'Education Nationale dont l'objet paraît très éloigné des finalités du plan ("incidence des textes législatifs relatifs à la décentralisation" et "mesures intéressant la situation des personnels").

B. SUR LES TRANSFERTS DE CREDITS

Suivant les dispositions de l'article 14 de la loi organique, "les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense, sans modifier la nature de cette dernière".

Ce principe n'est cependant pas toujours respecté. La Cour note en effet que dans de nombreux cas, "le transfert de crédits d'investissement vers des chapitres de dépenses de

fonctionnement conduit à modifier la nature des dépenses". Ainsi par exemple une partie des sommes transférées du chapitre 65-01 "Aides aux villes nouvelles" du budget des charges communes vers le chapitre 44-60 "Subventions diverses" du Budget de l'Urbanisme et du Logement, servent en définitive à couvrir les frais de personnel et de fonctionnement du secrétariat général du groupe central des villes nouvelles.

III. OBSERVATIONS PORTANT SUR L'UTILISATION DES CREDITS

La Cour souligne tout d'abord que les dépenses payées au-delà de la limite disponible, et qui font donc l'objet d'ouverture complémentaire dans le cadre du présent projet de loi, ont diminué de moitié par rapport à 1984 (7,588 milliards au lieu de 14,4 milliards). Cette amélioration notable ne doit cependant pas faire oublier la persistance de pratiques critiquables, sinon irrégulières.

A. SUR LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

N'affectant pratiquement que des dotations évaluatives, les dépassements de crédits constatés en 1985 n'appellent pas, sur la forme, de remarques particulières.

En effet, il est de l'essence même des crédits évaluatifs de pouvoir, sans irrégularité, être dépassé en cours d'exercice.

Toutefois, la Cour précise qu'il conviendrait "pour la sincérité des prévisions présentées au Parlement, que l'évaluation des besoins, et partant des crédits, se rapproche le plus possible de la réalité, telle qu'on peut la supposer d'après les résultats des exercices antérieurs. Or, on doit observer que la fixation initiale et la rectification en cours d'année des crédits évaluatifs sont trop souvent irréalistes".

L'exemple le plus significatif est sans nul doute fourni par la "dette". Ainsi, pour le chapitre "Service d'emprunts contractés à l'étranger", la dotation initiale - soit 6,07 milliards de francs - bien que fixée à un niveau supérieur de 55,8 % à celle de 1984, était cependant nettement inférieure au total des crédits utilisés en 1984. Ce chapitre n'ayant pas été ajusté en loi de finances rectificative, les dépassements atteignent donc 1,27 milliard de francs, soit 21 % de la dotation initiale.

De même, au chapitre "intérêts des bons du Trésor à court terme", les dotations complémentaires ouvertes dans le cadre de la loi de finances rectificative soit 900 millions de francs se sont révélées largement insuffisantes. Le dépassement enregistré en fin de gestion atteint donc 1,4 milliard de francs.

B. SUR LES AUTORISATIONS DE VISA EN DEPASSEMENT

Les autorisations de visa en dépassement (A.V.D.), généralement délivrées sous forme de lettre du Ministre chargé du Budget au contrôleur financier intéressé, accordent la faculté de transgresser les dispositions de l'article 11 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.

Bien qu'irrégulier, le recours à cette pratique existe depuis déjà de nombreuses années. Cependant, il avait atteint en 1984 une ampleur exceptionnelle puisqu'il portait sur 11,5 milliards de francs.

Le montant des A.V.D. accordé au titre de l'exercice 1985 semble donc, en apparence, nettement inférieur puisqu'il revient à 2,2 milliards de francs. Cette forte décélération s'explique toutefois par le fait qu'en 1984, une A.V.D. de 8,9 milliards de francs avait été accordée sur le budget des Affaires sociales, traduisant d'ailleurs une erreur d'imputation dans les dotations. Si l'on exclut ce cas particulier, le montant des autorisations irrégulièrement accordées en 1985 est presque comparable à celui de l'exercice antérieur.

La Cour constate donc que "les errements antérieurs n'ont pas conduit à un meilleur ajustement des crédits aux besoins".

C. SUR LES REPORTS DE CHARGES

La Cour rappelle que "le report à l'exercice suivant de dettes échues et non payées a pour conséquence de minorer le montant apparent des dépenses, ce qui peut dissimuler des engagements en dépassement de crédits limitatifs, et obérer, contrairement aux articles 11 et 17 de l'ordonnance organique, les crédits de l'exercice sur lequel ces dépenses sont reportées".

Dans ces conditions, il est regrettable que certains reports de charges se répètent chaque année. C'est en particulier le cas pour les chapitres "Remboursements à diverses administrations" de nombreux budgets. De même, certains versements de l'Etat à la Caisse Nationale du Crédit Agricole sont systématiquement reportés sur l'exercice suivant.

Enfin, la Cour a examiné certaines modalités de couverture des dépenses qui peuvent s'analyser comme des reports de charges. Tel est le cas en particulier de la procédure de "crédit bail".

Ce mode de financement a été utilisé par le Ministère de l'Education Nationale lors du lancement du projet "informatique pour tous". Or, la Cour relève que ces opérations, passées suivant des modalités contraires au Code des marchés, s'avèrent également en contradiction avec les dispositions de la loi organique. En effet, à défaut d'autorisations pluriannuelles, les engagements doivent, en vertu de l'article 11 de la loi organique, être contenus dans la limite des crédits ouverts pour l'exercice courant.

Or, la procédure de crédit-bail tente à se répandre. Si certaines tolérances ont été admises par voie de circulaire, il apparaît cependant que le recours à ce mode de financement fait naître de nombreuses difficultés juridiques. La Cour estime donc que la situation devrait être clarifiée.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DU PROJET DE LOI

I. AUDITION DU PREMIER PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Le mercredi 17 juin 1987 - la commission des Finances, présidée par M. Christian Poncelet, président, a procédé à l'audition de M. André Chandernagor, premier président de la Cour des Comptes, sur le projet de loi A.N. n° 568 (8e législature) portant règlement définitif du budget 1985.

M. André Chandernagor a tout d'abord insisté sur le retard de plus en plus grand constaté dans la production des comptes à partir desquels la Cour élabore son rapport. En outre, depuis 1984, les dépenses ne sont présentées que par grandes masses, et ne peuvent donc être utilement exploitées à fin de vérification.

M. André Chandernagor a indiqué que ces retards expliquent que le travail de synthèse de la Cour ne puisse intervenir que début octobre. Il a souhaité une plus grande discipline des services en matière de production des documents dans les délais et souligné le caractère particulièrement préoccupant de la situation de ce point de vue des budgets annexes.

M. Jacques Magnet, conseiller-maître, a insisté sur les remarques précédemment faites : le retard croît de 10 jours par an.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur les raisons qui poussent à retarder la répartition des crédits votés par le Parlement.

M. Jacques Magnet a indiqué que ce retard permet de régulariser différentes opérations avant de soumettre le projet de loi de règlement au Parlement.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur les sanctions éventuelles que pourraient encourir les auteurs de ces retards.

M. Jacques Magnet, tout en regrettant qu'ils ne soient pas sanctionnés, a indiqué que seule la saisine de la Cour de discipline budgétaire pourrait constituer une sanction.

MM. Stéphane Bonduel et Christian Poncelet, président, se sont interrogés sur les moyens permettant de faire connaître les observations de la Cour des Comptes.

Abordant le problème des charges communes, qui recouvrent des crédits qui pourraient être inscrits dans les fascicules des différents ministères, **M. Jacques Magnet** a suggéré la création d'un fascicule propre aux pouvoirs publics. Il a souligné qu'il est difficile de répartir dès le début de l'année les crédits inscrits au budget des charges communes. Par ailleurs, il a regretté la tendance consistant à inscrire les crédits nouveaux à ce budget.

M. Jacques Oudin a indiqué le caractère ancien de la croissance des crédits inscrits au budget des charges communes. Il a souhaité que l'importance de ce budget soit limitée au strict minimum.

M. Michel Durafour s'est interrogé sur un éventuel rattachement de la direction du budget aux services du Premier ministre, afin de réduire les délais d'élaboration du budget.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est préoccupé de la tendance persistante de faire prévaloir le rôle du ministère des finances sur les autres. Par ailleurs, il a insisté sur le retard apporté par le Gouvernement dans le droit à consommation des crédits, afin de pouvoir éventuellement les limiter, voire les annuler.

M. Jacques Descours Desacres a souligné les conséquences de cette situation pour les collectivités locales : certaines subventions ne sont accordées qu'avec retard.

S'agissant de la procédure du crédit-bail, **M. Jacques Magnet** a rappelé que le recours à ce procédé est actuellement contraire aux règles du droit budgétaire.

M. Jean-François Pintat a indiqué que ce problème concerne également les collectivités locales et certaines entreprises nationales. Cette procédure permet, par exemple, à Air France d'acquérir des avions.

M. Christian Poncelet, président, a insisté sur les sollicitations en faveur du crédit-bail dont sont l'objet les collectivités locales et s'est inquiété des difficultés pouvant en

résulter pour elles, notamment lorsqu'elles se sont portées garantes d'emprunts.

M. Jacques Oudin a souligné que la question du crédit-bail pose le problème plus vaste des modalités de financement de certaines dépenses. Il a indiqué que cette procédure répondait à un besoin, mais ne permettait pas de faire apparaître tous les engagements financiers.

M. Henri Goetschy s'est interrogé sur la notion que recouvre exactement le crédit-bail : faut-il inclure sous cette appellation les avances accordées par les collectivités locales, notamment dans le domaine de l'immobilier ?

Répondant aux différents intervenants, **M. André Chandernagor** a indiqué que seule une loi peut fixer les règles du recours au crédit-bail.

M. Paul Therre, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des Comptes, a souligné que le crédit-bail comporte deux irrégularités au regard du droit budgétaire, l'une concernant l'engagement des dépenses, l'autre concernant la possibilité qu'il en résulte pour un ministre d'emprunter au nom de l'Etat. Il a insisté sur les implications de cette question pour les collectivités locales.

En ce qui concerne la garantie donnée par l'Etat à l'emprunt contracté par l'U.N.E.D.I.C., **M. Jacques Magnet** a insisté sur le fait que cet emprunt a été assimilé à un emprunt d'Etat. Il en résulte que rien n'apparaît dans la loi de finances à propos du remboursement en capital de cet emprunt.

M. Christian Poncelet, président, s'est étonné que l'Etat puisse accorder sa garantie à un emprunt d'un organisme dont il n'a pas le contrôle.

M. Jacques Magnet a expliqué que cette possibilité résulte d'une autorisation législative accordée en 1981.

Abordant le budget annexe des P.et T., **M. Paul Therre** a indiqué que la pratique consistant à reverser au budget général les excédents de ce budget annexe n'est pas contraire à l'ordonnance organique. Cependant, la tendance récente consistant à associer plus étroitement le budget annexe des P. et T. à la réalisation de l'équilibre d'ensemble du budget général est en contradiction avec le caractère de plus en plus concurrentiel de ce service et la nécessité d'alléger la contrainte qui pèse sur sa gestion.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a rappelé qu'un litige grave a marqué les rapports entre le budget annexe des P.et T. et le budget de l'Etat en 1984. Il a indiqué que le monopole de la direction générale des télécommunications ne pourra pas durer après 1992.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur l'obligation pouvant éventuellement résulter pour l'Etat d'un éventuel déficit du budget annexe des P.et T., lorsque le grand marché européen sera réalisé.

M. Jacques Oudin a souligné que cela pose le problème plus grave de la concordance entre les évaluations de la loi de finances et les chiffres effectivement constatés.

M. André Chandernagor a expliqué que le Gouvernement n'est pas tenu de communiquer au Parlement les notes de consommation de crédits.

M. Jacques Magnet a rappelé que le ministre des finances doit communiquer aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un état trimestriel des dépenses et de consommation des crédits, aux termes d'une loi du 10 août 1822.

MM. Maurice Blin, rapporteur général, et Jacques Oudin ont insisté sur la nécessité de se conformer aux dispositions de la loi de 1822, afin que le Parlement puisse efficacement exercer le contrôle de l'exécutif.

S'agissant du budget annexe de la navigation aérienne, **M. Jacques Magnet** a indiqué que l'Etat considère que le service de la navigation aérienne devrait emprunter pour acquérir des matériels s'il constituait une entreprise privée. Ceci explique la charge d'intérêts versés au budget général par le budget annexe. Il a, d'autre part, indiqué que le taux des intérêts ainsi versés serait prochainement revu à la baisse.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est montré préoccupé du recours à cette procédure, notamment vis-à-vis du Parlement, qui vote les crédits des budgets annexes. Il a, par ailleurs, critiqué le caractère général de la procédure d'autorisation de dépassement de crédits.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le vendredi 19 juin, votre Commission des finances a examiné, sur le rapport de **M. Maurice Blin, rapporteur général**, les projets de loi portant règlement définitif des budgets de 1984 et de 1985.

Le compte rendu de cette réunion figure dans le rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1984.

Votre Commission des finances a conclu qu'elle ne saurait vous recommander l'adoption du présent projet de loi.

III. — EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1985.

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

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1985
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)	1 003 066 460 401,79	
Comptes d'affectation spéciale	11 438 016 007,43	
Total	»	1 014 504 476 409,22
Charges :		
Dépenses ordinaires civiles :		
Budget général	927 357 817 986,12	
Comptes d'affectation spéciale	9 646 018 158,56	
Total	937 003 836 144,68	»
Dépenses civiles en capital :		
Budget général	84 605 838 166,87	
Comptes d'affectation spéciale	1 119 021 821,28	
Total	85 724 859 988,15	»
Dépenses militaires :		
Budget général	145 606 585 249,72	
Comptes d'affectation spéciale	260 409 040,04	
Total	145 866 994 289,76	
Totaux (budget général et comptes d'af- fectation spéciale)	1 168 595 690 422,59	1 014 504 476 409,22
<i>Budgets annexes :</i>		
Imprimerie nationale	1 746 034 419,70	1 746 034 419,70
Journaux officiels	496 895 544,22	496 895 544,22
Légion d'honneur	130 736 458,04	130 736 458,04
Monnaies et médailles	591 949 223,85	591 949 223,85
Navigation aérienne	1 834 535 831,81	1 834 535 831,81
Ordre de la Libération	3 331 203,00	3 331 203,00
Postes et télécommunications	176 002 143 801,24	176 002 143 801,24
Prestations sociales agricoles	63 859 434 754,47	63 859 434 754,47
Essences	4 727 816 814,47	4 727 816 814,47
Totaux budgets annexes	249 392 878 050,80	249 392 878 050,80
Totaux (1)	1 417 988 568 473,39	1 263 897 354 460,02
Excédent des charges définitives de l'Etat	154 091 214 013,37	»

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (117 970 516 712,55 F) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

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

	Charges	Ressources
B. — Opérations à caractère temporaire.		
<i>Comptes spéciaux du Trésor :</i>		
Comptes d'affectation spéciale	275 464 886,51	138 591 416,77
	<u>Charges</u>	<u>Ressources</u>
Comptes de prêts		
- F.D.E.S.	1 621 875 046,18	9 644 890 435,98
- Autres prêts ...	6 315 165 469,61	477 498 486,83
Totaux (Comptes de prêts) .	7 937 040 515,79	10 122 388 922,81
Comptes d'avances	162 494 199 776,50	158 686 129 218,89
Comptes de commerce (résultat net)	1 807 846 764,54	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	(-) 159 387 269,25	»
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	1 912 140 270,81	»
Totaux (B)	174 267 304 944,90	168 947 109 558,47
Excédent des charges temporaires de l'Etat (B)	5 320 195 386,43	»
Excédent net des charges (hors F.M.I.)	159 411 409 399,80	»

Commentaires : Cet article récapitule les résultats définitifs de l'exécution de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative pour 1985.

Les ressources définitives de l'exercice sont donc fixées à 1 263,897 milliards de francs, soit :

- 1 003,066 milliards au titre du budget général.
- 11,438 milliards au titre des comptes d'affectation spéciale.
- 249,392 milliards au titre des budgets annexes.

Les charges définitives s'établissent à 1 417,988 milliards de francs.

En conséquence, le solde des opérations définitives atteint - 154,091 milliards de francs. Le déficit de l'exercice - hors F.M.I., mais y compris les opérations temporaires - est donc égal à 159,41 milliards de francs.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 2.

Recettes du budget général.

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

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1985 est arrêté à 1 003 066 460 401,79 F.

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

Commentaires : Cet article précise le montant définitif des recettes du budget général en 1985.

- Les recettes au comptant atteignent 254,21 milliards de francs.
- Le total des droits constatés s'élève à 880,857 milliards de francs, dont 115,087 au titre des restes à recouvrer sur 1984.

Toutefois, le montant des prises en charge effectives est égal à 748,85 milliards de francs.

En conséquence, le montant total des recouvrements s'établit à 1.003,066 milliards de francs — soit une progression de 8,15 % par rapport à l'exercice précédent — et les restes à recouvrer constatés au 31 décembre 1985 représentent 132 milliards de francs.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 3.

Dépenses ordinaires civiles du budget général.

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

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1985 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	197 170 511 059,51	6 414 211 854,70	1 995 438 750,19
II. — Pouvoirs publics	2 587 152 000,00	•	•
III. — Moyens des services	372 415 904 894,58	243 302 153,88	2 313 903 375,30
IV. — Interventions publiques	355 184 250 032,03	755 275 610,30	3 375 283 740,27
Totaux	927 357 817 986,12	7 412 789 618,88	7 684 625 865,76

Commentaires : Cet article arrête le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général en 1985.

Par rapport au total tel qu'il résulte des diverses modifications législatives ou réglementaires — soit 927,63 milliards de francs — le présent article propose deux séries de modifications d'ampleur identique.

● **des ouvertures de crédits complémentaires à hauteur de 7,412 milliards de francs.** L'essentiel de ces demandes porte sur des chapitres évaluatifs, et relève pour 84,5 % du budget des Charges communes.

En particulier, sont concernés :

(En milliards de francs.)

— les intérêts des bons du Trésor à court terme	+ 1,48
— les frais de trésorerie	+ 1,54
— le service des emprunts contractés à l'étran-	
ger	+ 1,27
— les remboursements d'impôts	+ 1,3

● **des annulations de crédits non consommés pour 7,684 milliards de francs et dont 4,9 milliards de francs au titre du même budget des Charges communes.**

Globalement, ces deux mouvements se soldent par une réduction des crédits de 0,272 milliard. Le montant total des dépenses ordinaires civiles du budget général est donc fixé à 927,357 milliards de francs. Ce chiffre excède les prévisions initiales de 11,9 % et les dépenses ordinaires civiles de l'exercice précédent de 9 %.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 4.

Dépenses civiles en capital du budget général.

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

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1985 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	31 042 923 822,93	0,53	105,60
VI. - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	53 551 682 109,86	0,38	37,52
VII. - Réparations des dommages de guerre	11 232 234,08	0,08	»
Totaux	84 605 838 166,87	0,99	143,12

Commentaires : Le présent article arrête à 84,60 milliards de francs le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget de 1985. Par rapport au résultat de l'exercice précédent, elles régressent donc de 3,1 %.

La demande de crédit complémentaire est de 0,99 franc, tenant compte du fait que les comptes publics sont arrêtés en centimes, alors que les crédits le sont en francs, ce qui peut conduire à des dépassements minimes lors des reports ou des répartitions.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 5.

Dépenses ordinaires militaires du budget général.

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

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1985 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau D annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III. — Moyens des armes et services	79 176 352 732,81	175 919 098,22	149 959 541,41
Totaux	79 176 352 732,81	175 919 098,22	149 959 541,41

Commentaires : Cet article arrête les dépenses ordinaires du budget général à un montant définitif de 79,17 milliards de francs, soit une progression de 3,9 % par rapport à l'exercice précédent.

Les crédits complémentaires s'élèvent à 175,9 millions de francs dont 140,9 millions au titre des charges ou cotisations sociales de l'Etat et 34,8 millions au titre des frais de contentieux.

Parallèlement, il est proposé d'annuler 149,9 millions de francs de crédits devenus sans objet.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 6.

Dépenses militaires en capital du budget général.

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

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1985 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	66 209 727 318,08	0,25	8,17
VII. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	220 505 198,83	"	1,17
Totaux	66 430 232 516,91	0,25	9,34

Commentaires : Cet article fixe à 66,4 milliards de francs le montant définitif des dépenses militaires en capital pour l'année 1985. Par rapport à l'exercice précédent, elles progressent donc de 9,3 %.

Les annulations de crédits portent sur 9,34 francs, alors que les ouvertures complémentaires représentent 0,25 franc. Il s'agit là d'ajustement de centimes nécessaire pour une parfaite harmonisation des comptes.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 7.

Résultat du budget général de 1985.

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

Le résultat du budget général de 1985 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	1 003 066 460 401,79
Dépenses	<u>1 157 570 241 402,71</u>
Excédent des dépenses sur les recettes..	154 503 781 000,92

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

Commentaires : Cet article arrête à 154,5 milliards de francs le déficit du budget général en 1985. En un an, l'écart entre charges et recettes s'est donc accru de 7,19 milliards de francs, soit 4,9 %.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 8.

Résultats des budgets annexes (services civils).

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

Les résultats définitifs des budgets annexes (services civils), sont arrêtés, pour 1985, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau G, annexé à la présente loi.

Désignation des budgets annexes	Résultats généraux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale	1 746 034 419,70	80 731 213,40	30 416 522,70
Journaux officiels	496 895 544,22	5 527 741,98	4 594 454,76
Légion d'honneur	130 736 458,04	21 013 246,87	16 945 458,83
Monnaies et médailles	591 949 223,85	68 058 056,56	55 938 825,71
Navigation aérienne	1 834 535 831,81	103 805 338,89	32 750 867,08
Ordre de la Libération	3 331 203,00	478 221,03	478 221,03
Postes et télécommunications	176 002 143 801,24	10 296 396 946,27	3 227 868 407,03
Prestations sociales agricoles	63 859 434 754,47	2 787 711 018,74	1 077 276 264,27
Totaux	244 665 061 236,33	13 363 721 783,74	4 446 269 021,41

Commentaires : Cet article arrête à 244,66 milliards de francs le montant définitif des ressources et charges des budgets annexes relatifs aux services civils.

Pour chacun des budgets concernés (Imprimerie nationale, Journaux officiels, Légion d'honneur, Monnaies et médailles, Navigation aérienne, ordre de la Libération, Postes et télécommunications, Prestations sociales agricoles), il précise les ouvertures et annulations demandées qui s'élèvent respectivement à 13,36 milliards de francs et 4,45 milliards de francs.

Les principaux ajustements concernent les budgets annexes des Postes et télécommunications et des Prestations sociales agricoles.

— S'agissant du budget des P.T.T., les ouvertures — soit 10,29 milliards de francs — permettent de tenir compte du montant effectif des pertes de changes (+ 1,5 milliard) et d'un versement

supplémentaire de 2,5 milliards au budget général, d'ajuster les dotations destinées aux remboursements d'emprunt (+ 4,1 milliards) et d'augmenter le fonds de roulement de 1,8 milliard, compte tenu du résultat définitif de 1985.

— En ce qui concerne **le budget des Prestations sociales agricoles**, les crédits demandés s'élèvent à 2,78 milliards et traduisent, pour l'essentiel, l'inscription d'une dotation de 1,9 milliard de francs sur le chapitre « Reversements et restitutions de droits indûment perçus » jusqu'alors doté pour mémoire.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 9.

**Résultats du budget annexe du service des essences
(services militaires).**

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

Les résultats définitifs du budget annexe du service des essences, sont arrêtés, pour 1985 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 conformément au tableau H, annexé à la présente loi.

Désignation des budgets annexes	Résultats généraux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Service des essences	4 727 816 814,47	183 066 368,61	415 559 374,14
Totaux	4 727 816 814,47	183 066 368,61	415 559 374,14

Commentaires : L'article 9 arrête à 4,72 milliards de francs les dépenses et les recettes du budget annexe du service des essences pour l'année 1985.

Les ouvertures de crédits supplémentaires s'élèvent à 183 millions de francs dont 137 millions au titre de l'augmentation des stocks. Parallèlement, les annulations portent sur 415,5 millions de francs.

**Votre commission des finances ne saurait vous recommander
l'adoption de cet article.**

Article 10.

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1986.

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

I. — Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1985, 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 1985		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
§ 1. Opérations à caractère définitif :					
Comptes d'affectation spéciale .	10 765 039 979,84	11 208 262 285,07	6 935 756,60	482 453 445,76	*
§ 2. Opérations à caractère temporaire :					
Comptes d'affectation spéciale .	275 464 886,51	138 591 416,77	0,51	*	*
Comptes de commerce	82 384 465 502,37	80 360 169 734,34	*	*	*
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	334 638 943,07	494 026 212,32	*	*	*
Comptes d'opérations monétaires	15 875 469 898,49	11 353 629 627,68	*	*	30 360 592 627,23
Comptes d'avances	162 494 199 776,50	158 686 129 218,89	6 800 521 940,63	186 822 164,13	*
Comptes de prêts	7 937 040 515,79	10 122 388 922,81	0,61	0,82	*
Totaux pour le § 2.	269 301 279 522,73	261 154 935 132,81	6 800 521 941,75	186 822 164,95	30 360 592 627,23
Totaux généraux . .	280 066 319 502,57	272 363 197 417,88	6 807 457 698,35	669 275 610,71	30 360 592 627,23

II. — 1° Les soldes, à la date du 31 décembre 1985, 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 1985	
	Débiteurs	créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et caractère temporaire	447 028,24	1 425 917 973,83
Comptes de commerce	684 905 852,14	4 943 559 287,49
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ..	3 199 273 628,03	61 887 798,56
Comptes d'opérations monétaires	32 789 552 034,62	10 293 676 501,11
Comptes d'avances	43 815 189 347,21	»
Comptes de prêts	66 247 202 743,28	»
Totaux	146 736 570 633,52	16 725 041 560,99

Les soldes ainsi arrêtés sont reportés à la gestion 1986 à l'exception d'un solde débiteur de 51 881 607,53 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 2 428 959 407,39 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 17.

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

Commentaires : Les résultats des comptes spéciaux retraçant des opérations à caractère définitif sont arrêtés à 10,76 milliards de francs en recettes. Les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires portent sur 6,9 millions de francs et intéressent, pour 5,2 millions, la restitution de sommes indûment perçues au titre de la redevance de télévision. Les annulations de crédits non consommés atteignent 482,4 millions de francs.

Les résultats des comptes spéciaux retraçant des opérations à caractère temporaire sont arrêtés à 269,3 milliards de francs pour les dépenses et 261,15 milliards de francs pour les recettes.

Les ouvertures de crédits — soit 6,8 milliards — concernent principalement deux comptes d'avances :

— le compte 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ». Plus de 1,3 milliard sont demandés à ce titre, les dotations du compte étant traditionnellement évaluées en loi de finances avant que les barèmes d'imposition ne soient effectivement votés par les conseils généraux ;

— le compte 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » pour 5,255 milliards de francs, afin d'ajuster cette dotation — de caractère évaluatif — aux dépenses réellement constatées.

De plus, il est demandé une autorisation de découvert de 30,36 milliards de francs au titre des opérations avec le Fonds monétaire international.

Enfin, les soldes — débiteur ou créditeur — des différents comptes spéciaux sont reportés sur l'exercice suivant, à l'exception du solde des comptes de prêts et du solde du compte « pertes et bénéfices de changes » qui sont transférés aux découverts du Trésor.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 11.

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 1985.

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

I. — Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1985, 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 1985		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
<p>§ 1. Opérations à caractère définitif:</p> <p>Comptes d'affectation spéciale :</p> <p>902.03. Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire ..</p>	260 409 040,04	229 753 722,36	29 992 627,86	33 583 587,82	"
" ..	"	"	"	"	"
Total du § 1	260 409 040,04	229 753 722,36	29 992 627,86	33 583 587,82	"
<p>§ 2. Opérations à caractère temporaire :</p> <p>Comptes de commerce :</p> <p>904.16. Union des groupements d'achats publics</p>	6 698 029 467,95	6 914 478 471,44	"	"	"
<p>Comptes de règlements avec les gouvernements étrangers :</p> <p>905.00. Contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses d'intérêt militaire</p>	188 947 083,44	188 947 083,44	"	"	"
Total du § 2	6 886 976 551,39	7 103 425 554,88	"	"	"
Total du § 1	260 409 040,04	229 753 722,36	29 992 627,86	33 583 587,82	"
Total général	7 147 385 591,43	7 333 179 277,24	29 992 627,86	33 583 587,82	"

II. — Les soldes avant affectation des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1985 sont arrêtés à la date du 31 décembre 1985 aux sommes ci-après :

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1984	
	Débiteurs	Créditeurs
Opérations à caractère définitif.		
<i>Comptes d'affectation spéciale :</i>		
902.03. Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire	»	35 602 685,43
Total pour les opérations à caractère définitif ...	»	35 602 685,43
Opérations à caractère temporaire.		
<i>Comptes de commerce :</i>		
904.16. Union des groupements d'achats publics	»	371 488 416,80
<i>Comptes de règlements avec les gouvernements étrangers :</i>		
905.00. Contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses d'intérêt militaire	8 000 000,00	»
Total pour les opérations à caractère temporaire	8 000 000,00	371 488 416,80
Total général	8 000 000,00	407 091 102,23

Ils font l'objet d'une affectation par l'article 17, à l'exception d'une somme de 552 648,36 F pour les comptes d'affectation spéciale et de 371 488 416,80 F pour les comptes de commerce, reprises à divers comptes.

Commentaires : Le présent article arrête les résultats des trois comptes spéciaux clos définitivement à la fin de l'année 1985 et en affecte le solde.

Il s'agit :

— du compte « **Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire** ». Avant clôture, il bénéficie d'une ouverture complémentaire de 29,99 millions de francs, dont 12 millions de francs au titre de l'utilisation du système d'oléoduc Donges - Metz et 15 millions de francs pour les opérations intéressant la R.F.A.

Le solde débiteur de ce compte est transféré au découvert du Trésor à hauteur de 35 millions de francs, les 0,5 million de francs correspondant aux opérations relatives à l'exploitation de l'oléoduc Don-

ges - Metz étant repris sur le compte « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ».

— **du compte « Union des groupements d'achats publics »**, dont le solde débiteur — soit 371,49 millions de francs -- est transporté à un compte d'attente en vue de sa reprise par l'établissement public créé à compter du 1^{er} janvier 1986.

— **du compte « Contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses d'intérêt militaire »** dont le solde — créditeur, soit 8 millions de francs — est transporté 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 1985.

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

Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1985, est arrêté, conformément au tableau ci-après, à la somme de 3 228 129 619,77 F.

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor.....	662 709 134,53	»
Charges résultant du paiement des rentes viagères.....	1 466 556,29	»
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres....	643 615 793,77	6 866 334
Différences de change.....	»	»
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations.....	1 946 305 986,37	»
Pertes et profits divers.....	»	19 101 517,19
Totaux.....	3 254 097 470,96	25 967 851,19
Solde.....	3 228 129 619,77	

Commentaires : Cet article récapitule les résultats des opérations d'emprunt à la charge du Trésor. Elles se soldent par un déficit de 3,22 milliards de francs, sensiblement supérieur au déficit de 2,8 milliards enregistré l'année précédente.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 13.

**Apurement du compte n° 438-05 :
« Compte de liquidation de l'actif et du passif des anciennes colonies
de la Guadeloupe, de la Guyane française,
de la Martinique et de la Réunion ».**

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

Le solde débiteur, s'élevant à 2 367 323,53 F du compte n° 438-05 « Compte de liquidation de l'actif et du passif des anciennes colonies de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion », subsistant dans les écritures du Trésor français et se rapportant à des opérations effectuées avant la transformation en départements d'outre-mer, en 1947, des quatre anciennes colonies, est définitivement apuré.

Commentaires : Les anciennes colonies de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion ont été érigées en départements en 1946.

Après une période transitoire ayant duré jusqu'au 31 décembre 1949, ces nouveaux départements ont donc vu leur régime budgétaire aligné sur les règles de droit commun.

Toutefois, il avait été prévu d'ouvrir un compte intitulé « Compte de liquidation de l'actif et du passif de l'ancienne colonie » afin d'enregistrer les opérations de recettes et de dépenses de l'ancienne collectivité coloniale, se rattachant aux exercices 1947 et antérieurs et restant en souffrance au 31 décembre 1949.

Les soldes de ces comptes ont figuré dans les écritures des trésoriers-payeurs généraux des anciennes colonies jusqu'en 1981. Puis ils ont été transférés à l'agence comptable centrale du Trésor.

Le solde débiteur net de ces anciens comptes s'élève à 2,3 millions de francs. Dans un souci de clarification des écritures et d'allègement de la présentation des comptes, il est proposé de transférer ce solde au compte des découverts du Trésor.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 14.

Admission en surséance d'avances du Trésor irrécouvrables.

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

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation est autorisé à admettre en surséance les avances du Trésor d'un montant de 850 millions de francs consenties en 1984 au service des alcools et imputées au compte spécial du Trésor « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

Commentaires : Cet article a pour objet d'apurer la situation financière du service des alcools au titre de l'année 1984.

En effet, durant cet exercice, le service des alcools a reçu 850 millions de francs sous forme d'avances du Trésor, mais ce service a été supprimé par l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 1985 et les premières opérations de liquidation ne permettent pas d'escompter un remboursement.

L'article 28 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que les avances non remboursés à l'expiration d'un délai de deux ans doivent faire l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ;
- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêt ;
- soit de la constatation d'une perte probable. Dans cette situation - dénommée admission en surséance - les éventuels remboursements ultérieurs seront alors portés en recettes au budget général.

Le présent article propose donc d'admettre en surséance l'avance de 850 millions consentie au service des alcools. Il convient cependant de préciser que ce même service a bénéficié en 1985 d'une nouvelle avance de 700 millions de francs, et qu'à maintes reprises la Cour avait souligné le caractère totalement inadapté d'un tel mode de concours.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 15.

**Abandon d'une créance détenue à l'encontre
de la société d'économie mixte d'aménagement
et de gestion du marché d'intérêt national de Paris - La Villette
(S.E.M.V.I.)**

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

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation est autorisé à abandonner la créance que l'Etat détient à l'encontre de la société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt général de Paris-La Villette (S.E.M.V.I.) pour un montant de 196 590 620 F résultant de prêts accordés à cette société et imputés sur le compte spécial du Trésor n° 903-05 « Prêts du fonds de développement économique et social ».

Commentaires : Le présent article prend place dans un ensemble de mesures destinées à apurer le passif contracté par la S.E.M.V.I. lors de l'opération de construction des bâtiments de l'ancien marché d'intérêt national de Paris-La Villette. Ces mesures avaient d'ailleurs fait l'objet d'une convention en date du 31 décembre 1985 entre l'Etat et la société.

Il nous est donc proposé d'autoriser l'abandon d'une créance de 196,59 millions de francs représentant les sommes en capital dues par la S.E.M.V.I au titre des emprunts contractés auprès du Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.).

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 16.

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

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

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 275 007,76 F. les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 1^{er} juin 1984 et 10 octobre 1985, au titre du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports entre 1970 et 1975.

Commentaires : Le présent article propose de reconnaître d'utilité publique des dépenses d'un montant de 275 007,6 francs comprises dans une gestion de fait des deniers publics concernant des fonctionnaires de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

En effet, des fonctionnaires de l'unité pédagogique d'architecture de Toulouse avaient encaissé des recettes provenant de droits versés par les étudiants et avaient utilisé ces fonds pour couvrir des dépenses de fonctionnement de l'établissement ainsi que des dépenses de caractère social au profit des étudiants.

Ces opérations ayant exclusivement servi à assurer la bonne marche de l'établissement durant la période de transition entre l'ancien régime des études et celui instauré par la réforme de l'enseignement, il est donc proposé de leur reconnaître un caractère d'utilité publique.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

Article 17.

Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1985.

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

I. — Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 10, 12, 13, 14 et 15, sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

(En francs.)

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1985 ..	154 503 781 000,92
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés en 1985	2 428 959 407,39
Solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1985	3 228 129 619,77
Solde débiteur résultant de la liquidation de l'actif et du passif des anciennes colonies	2 367 323,53
Admission en surséance d'avances du Trésor irrécouvrables	850 000 000
Abandon d'une créance à l'encontre de la S.E.M.V.I.	196 590 620
Total	161 209 827 971,61

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

Résultat net des comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 1985 27 050 037,07 |

III. — Conformément à l'article 16 de la loi n° 80-1095 du 30 décembre 1980 et à l'article 15 de la loi n° 84-386 du 24 mai 1984, il est fait remise de dettes à certains pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés pour un montant de

51 881 607,53

La somme précitée, correspondant au montant en capital des échéances au 31 décembre 1985, est transportée en augmentation des découverts du Trésor.

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

161 234 659 542,07

Commentaires : Conformément aux dispositions de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, cet article a pour objet de récapituler les sommes transportées au compte des découverts du Trésor. Il traduit donc les conséquences des articles 7, 10, 12, 13, 14 et 15 du présent projet de loi.

En outre, et suivant les dispositions de la loi du 30 décembre 1980 portant règlement définitif du budget de 1978, il prévoit une remise de dette en faveur de certains pays en voie de développement (en particulier Républiques de Djibouti et du Togo). Cette opération, qui porte sur 51,88 millions de francs, est également transférée au compte permanent des découverts du Trésor.

Au total, le montant net à transporter s'élève à 161,2 milliards de francs.

Votre commission des finances ne saurait vous recommander l'adoption de cet article.

ANNEXE

QUESTIONNAIRE A LA COUR DES COMPTES SUR LE PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT 1985

1. Elaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances.

Le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances était habituellement précédé d'un préambule dans lequel la Cour évoquait les retards dans la production des comptes des ministères et les difficultés qui en résultaient pour elle. Ce préambule a disparu du dernier rapport. Est-ce à dire que ces retards ont été résorbés ? La Cour peut-elle indiquer les dates auxquelles ces comptes ont été produits pour les derniers exercices et, si les retards subsistent, suggérer les moyens d'y remédier ?

2. Charges communes.

La Cour critique régulièrement l'inscription au budget des Charges communes de crédits qui pourraient être inscrits dès la loi de finances initiale dans les fascicules des différents ministères destinataires finaux. Pourrait-elle récapituler pour les exercices 1981 à 1985 les dépenses qui auraient été transférées des Charges communes aux autres fascicules budgétaires et indiquer quels sont les crédits, qui à son avis, pourraient encore être transférés ?

3. Recours au crédit-bail.

La Cour critique dans son rapport (pages 229 et 230) le recours à la procédure du crédit-bail, qu'elle juge contraire au droit actuel, et indique quelles seraient, si cette procédure était estimée indispensable, les adaptations législatives nécessaires pour l'autoriser. Pourrait-elle préciser quelles seraient, si cette réforme venait à être opérée, les précautions à prendre pour éviter des déviations contraires à l'ordonnance organique et nuisibles aux finances de l'Etat ?

4. Emprunt de l'U.N.E.D.I.C. garanti par l'Etat.

La Cour peut-elle indiquer les circonstances et les conditions de la garantie donnée par l'Etat à l'emprunt contracté par l'U.N.E.D.I.C. (rapport, pages 60 et 122) et faire connaître les conséquences échues ou à échoir de la mise en effet de cette garantie sur les finances de l'Etat ?

5. Budget annexe des P. et T.

La Cour pourrait-elle faire le point des relations entre le budget annexe des P. et T. et le budget général ? Pourrait-elle donner son opinion sur chaque point de ces relations en développant plus particulièrement ceux qui lui paraissent critiquables ? Quelles recommandations pourraient être effectuées ? L'analyse de la Cour pourrait porter, si elle l'estime nécessaire, sur les quelques exercices écoulés.

6. Budget annexe de la navigation aérienne.

Le budget annexe de la navigation aérienne a, suivant les indications données au rapport (page 96), supporté, pour sa première année de fonctionnement, la charge d'intérêts versés au budget général sur sa dotation initiale, au taux élevé de 14,30 %. La Cour pourrait-elle exprimer un avis sur la régularité et l'opportunité du principe même de ce versement d'intérêts et faire connaître sur quelle base a été calculé leur taux ?

QUESTION N° 1

Elaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances.

Le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances était habituellement précédé d'un préambule dans lequel la Cour évoquait les retards dans la production des comptes des ministres et les difficultés qui en résultaient pour elle. Ce préambule a disparu du dernier rapport. Est-ce à dire que ces retards ont été résorbés ? La Cour peut-elle indiquer les dates auxquelles ces comptes ont été produits pour les derniers exercices et, si les retards subsistent, suggérer les moyens d'y remédier ?

RÉPONSE

L'élaboration du rapport annuel au Parlement sur l'exécution des lois de finances pour le dernier exercice clos se fait en deux temps :

- établissements de notes particulières aux différents fascicules budgétaires, comptes spéciaux du Trésor et budgets annexes ;
- synthèse des observations contenues dans ces notes, aboutissant au rapport lui-même.

Les notes particulières sont établies d'après les documents retraçant l'exécution des opérations financières de l'Etat, qui sont fournis par la direction de la comptabilité publique à la Cour au fur et à mesure de l'affinement des renseignements.

— Une première série de documents est constituée par les *situations provisoires* à la clôture de l'exercice, dont l'une récapitule les crédits initiaux et les différentes modifications qui les ont affectés (avances, annulations, rattachements de fonds de concours ; répartitions, transferts, virements), à l'exception des rétablissements de crédits et des arrêtés de « grande répartition » des crédits de personnel, habituellement pris tardivement, et l'autre présente les dépenses effectives par chapitre, article et paragraphe.

Ces situations, quoique encore provisoires, sont une base suffisante pour des travaux préparatoires, sauf à confirmer les mentions et chiffres qu'elles contiennent par l'examen des documents qui seront ultérieurement fournis. Mais alors que la seconde était jusqu'en 1983 produite d'office à la Cour, elle est depuis lors remplacée par une situation résumée S. 61, qui n'indique la répartition des dépenses effectives que par grandes masses et ne peut donc être utilement exploitée à fin de vérification.

— Les *comptes provisoires* des ministres, qui ne sont réglementairement que des annexes au compte général de l'administration des finances (décret du 29 décembre 1962, art. 141), présentent d'une part l'état des crédits, incluant les rétablissements de crédits et les résultats de la « grande répartition », mais non les reports à l'exercice suivant ni les régularisations à demander dans le projet de loi de règlement, et d'autre part l'état, en principe définitif, des dépenses effectives par chapitre, article et paragraphe.

Sous les réserves qu'on vient d'exprimer en ce qui concerne les mouvements de crédits, ces comptes sont la base principale des travaux d'établissement des notes particulières, sauf à les compléter ultérieurement lors de la production des comptes définitifs.

— Les *comptes définitifs* des ministres, qui, comme les comptes provisoires, ne sont que des annexes au compte général de l'administration des finances, mais doivent néanmoins être visés par eux pour attester leur conformité avec les écritures tenues dans leur département (décret du 29 décembre

1962, art. 142), incluent, en ce qui concerne les crédits, les reports à l'exercice suivant et les régularisations demandées dans le projet de loi de règlement et présentent, en ce qui concerne les dépenses, la même situation que les comptes provisoires, sauf les erreurs qui auraient été détectées entre temps.

Le calendrier de production de ces situations et comptes commande évidemment le déroulement de l'instruction. Or, compte tenu du temps nécessaire à la centralisation des opérations et à l'édition des documents, ces productions n'ont lieu que plusieurs mois après la clôture de l'exercice, et ce délai a tendu, dans les dernières années, à s'allonger lentement.

— Les situations provisoires étaient autrefois fournies dans les derniers jours de mai. La situation provisoire des crédits a été produite pour l'exercice 1984 le 17 juin 1985, pour l'exercice 1985 le 14 juin 1986 et pour l'exercice 1986 le 4 juin 1987. La situation résumée des dépenses a été produite pour l'exercice 1984 le 21 mai 1985, pour l'exercice 1985 le 2 juin 1986 et pour l'exercice 1986 le 11 juin 1987. De plus, comme on l'a dit, cette situation ne donne pas les mêmes renseignements que la précédente, qui existe toujours, mais n'est plus communiquée que sur demande.

— Les comptes provisoires ont été produits pour l'exercice 1984 le 4 juillet 1985, pour l'exercice 1985 le 7 juillet 1986 et pour l'exercice 1986 leur production est annoncée pour le 8 juillet 1987.

— Les comptes définitifs ont été produits pour l'exercice 1984 le 11 octobre 1985, pour l'exercice 1985 le 7 octobre 1986 et pour l'exercice 1986 aucune date n'est encore annoncée.

La production des comptes des budgets annexes, établis par les ministères intéressés, est même encore plus tardive : ainsi, le compte définitif du budget annexe des P. et T. n'a été produit pour l'exercice 1984 que le 22 novembre 1985 et pour l'exercice 1985 que le 31 octobre 1986.

Il suit de là que l'examen des documents descriptifs de l'exécution des opérations budgétaires ne peut être entrepris avant le début de juillet. Cet examen doit nécessairement être complété par des demandes de renseignements écrites ou orales adressées aux services gestionnaires et aux contrôleurs financiers, pour lesquelles les mois de juillet et août sont un temps évidemment peu favorable. Le gros du travail est donc reporté à septembre et ne peut être achevé, compte tenu de la date de production des comptes définitifs, avant les premiers jours d'octobre.

C'est alors seulement que peut être entrepris le travail de synthèse par lequel, partant de l'ensemble de mille à quinze cents pages constitué par la somme des notes particulières, on aboutit au rapport de trois cents pages destiné au Parlement. Le projet ainsi établi est ensuite communiqué aux directions du budget et de la comptabilité publique, qui sont invitées à présenter leurs observations écrites ou orales, puis, après modifications, s'il en résulte de cette discussion contradictoire, soumis à la Cour en chambre du conseil, qui l'arrête définitivement, enfin remis au secrétariat général du Gouvernement afin d'être annexé au projet de loi de règlement.

Avec des difficultés croissantes, la Cour a jusqu'à présent réussi à terminer l'élaboration du projet de rapport dans les premiers jours de novembre, à le soumettre à discussion contradictoire dans le cours du même mois et à l'arrêter définitivement avant le 30 novembre. Mais à moins de renoncer à faire de ce rapport une œuvre de synthèse critique pour le réduire à n'être qu'une simple compilation, il est à craindre que ce délai ne puisse plus être respecté.

Le point de départ des travaux étant la production des situations provisoires et des comptes provisoires et définitifs, c'est de l'avancement de cette production que dépend la conservation de ce calendrier.

Une plus grande discipline des services faciliterait certainement la tâche de la direction de la comptabilité publique, chargée d'établir les documents descriptifs de l'exécution des opérations budgétaires :

— les ordonnateurs devraient éviter de différer tant d'ordonnements jusqu'aux derniers jours du délai complémentaire, ce qui alourdit le travail des comptables en fin d'exercice ;

— la direction du budget pourrait et devrait, comme la Cour le réclame depuis longtemps (1), opérer la « grande répartition » des crédits de personnel avant la clôture de l'exercice et avancer les reports de crédits, qui n'ont lieu présentement qu'en août ou septembre ;

— les ministères chargés de la gestion de budgets annexes devraient établir et produire leurs comptes dans les mêmes délais que ceux du budget général.

(1) Voir rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1981, p. 54 ; pour 1982, p. 182 ; pour 1983, p. 175 ; pour 1984, p. 198 ; pour 1985, p. 170.

Ces mesures indispensables devraient être complétées par une amélioration du calendrier de confection des situations et comptes. Le personnel de la direction de la comptabilité publique qui en est chargé faisant déjà tous les efforts humainement possibles à cette fin, cette amélioration ne peut résulter que de progrès techniques dans la centralisation des opérations et l'édition des documents.

Dans ces conditions, deux perspectives sont envisageables :

— ou bien la production des documents nécessaires peut être sensiblement avancée, les situations provisoires, y compris la situation détaillée, et non résumée, des dépenses étant produites à la fin de mai, les comptes provisoires à la mi-juin et les comptes définitifs à la mi-septembre ; les travaux élémentaires de vérification peuvent alors être entrepris en juin et achevés en septembre, les travaux de synthèse faits en octobre et le rapport arrêté et remis au Gouvernement le 30 novembre, comme jusqu'à présent ;

— ou bien l'avancement des productions est insuffisant pour atteindre les dates ci-avant indiquées : les travaux élémentaires de vérification ne peuvent alors être entrepris qu'en juillet et achevés que dans la première quinzaine d'octobre, les travaux de synthèse faits du début d'octobre à la mi-novembre et le rapport arrêté et remis au Gouvernement que dans la première quinzaine de décembre, ce qui ne laisse que quinze jours pour que le projet de loi de règlement puisse, comme l'impose la Constitution (art. 39), être successivement examiné par le Conseil d'Etat et arrêté en conseil des ministres puis, comme l'impose l'ordonnance organique (art. 38), déposé devant le Parlement le 31 décembre au plus tard.

QUESTION N° 2

Charges communes :

La Cour critique régulièrement l'inscription au budget des charges communes des crédits qui pourraient être inscrits dès la loi de finances initiale dans les fascicules des différents ministères destinataires finaux. Pourrait-elle récapituler pour les exercices 1981 à 1985 les dépenses qui auraient été transférées des charges communes aux autres fascicules budgétaires et indiquer quels sont les crédits qui, à son avis, pourraient encore être transférés ?

RÉPONSE

I. — Les principaux allègements réalisés concernent :

1. Le chapitre 44-77 « Fonds d'aide à la création d'emplois d'initiative locale ».

En 1981 et 1982, l'intégralité de la dotation de ce chapitre (respectivement 60 millions de francs et 390 millions de francs) avait été transférée par répartition au chapitre 44-76 « Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi » du budget du travail, ce ministère assurant la gestion du programme d'emplois d'initiative locale.

Dans ses rapports sur le règlement du budget, la Cour avait critiqué tant le recours à la procédure de répartition des crédits globaux que l'inscription du chapitre au budget des charges communes (1).

Depuis 1983, les crédits d'aide à la création d'emplois d'initiative locale figurent au budget du travail.

2. Le chapitre 64-00 « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi » (2) (partiellement).

En 1983, une partie des crédits précédemment ouverts au chapitre 64-00 du budget des charges communes a été transportée au budget de l'aménagement du territoire (chapitre 64-00 « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi »), permettant ainsi à la DATAR, jusque-là associée à des

(1) Rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1981, p. 158, et 1982, p. 184.

(2) Intitulé actuel : « Aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des P M E ».

opérations dont elle n'avait pas la charge, d'une part d'en devenir responsable et d'autre part de mettre en œuvre la réforme opérée par les décrets des 6 mai et 31 août 1982, qui a notamment consisté à substituer une prime unique (prime d'aménagement du territoire) aux six primes antérieurement imputées sur le chapitre 64-00 du budget des charges communes.

Ce dernier chapitre n'en subsiste pas moins, avec pour vocation essentielle d'octroyer des « aides au développement d'implantations commerciales et industrielles » aux entreprises exportatrices ; ces concours sont imputés sur un article 40, créé en 1983.

3. Le chapitre 54-90 « Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte » (partiellement).

Certaines dotations en capital aux entreprises publiques ou d'économie mixte ont été transportées aux budgets des ministères de tutelle. En 1983, les versements à la S.N.C.F. ont été imputés sur le chapitre 54-90 « Apports au fonds de dotation de la S.N.C.F. » nouvellement créé au budget des transports intérieurs. En 1984, les crédits destinés aux entreprises sous la tutelle du ministère de l'industrie (10,9 milliards de francs) ont été imputés sur un nouveau chapitre de ce fascicule budgétaire (54-92) intitulé « Participations industrielles ». La même loi de finances initiale a créé, au budget annexe des postes et télécommunications un chapitre 69-55 « Contribution aux apports de fonds propres de l'Etat aux entreprises de la filière électronique ». Le processus s'est poursuivi en 1985 avec l'imputation sur le chapitre 52-71 « Délégation générale pour l'armement : Investissements techniques et industriels » du budget de la défense (section commune) des versements faits aux entreprises relevant de cette tutelle (S.N.I.A.S., S.N.E.C.M.A., MATRA, S.N.P.E.). Toutefois, le financement des entreprises relevant des secteurs de la communication, des transports (hors S.N.C.F.) et « divers » reste imputé au chapitre 54-90 des charges communes, en plus de celui des entreprises relevant de la tutelle du ministère chargé des finances (banques).

4. Le chapitre 46-98 « Prise en charge et garanties de retraites d'anciens agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de services publics d'Algérie, du Maroc, de Tunisie et des anciens territoires d'outre-mer ».

Ce chapitre, dont les crédits faisaient jusqu'en 1984 l'objet de répartitions systématiques au profit de divers budgets (des transports, chapitre 47-42, du travail, chapitre 46-61, des relations extérieures, chapitre 46-95, de l'industrie, chapitre 46-90) n'est plus doté en loi de finances initiale pour 1985 au budget des charges communes (crédits 1984 : 1 167 millions de francs). Les crédits correspondants ont été directement inscrits aux budgets des ministères utilisateurs.

5. Le chapitre 46-92 « Contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés ».

Bien qu'elle se soit produite en loi de finances initiale pour 1986, soit au-delà de la période étudiée, il faut signaler l'importante modification de texture du budget des charges communes que constitue la suppression de ce chapitre, où étaient inscrits les crédits et imputées les dépenses de remboursement aux organismes de Sécurité sociale de l'allocation aux adultes handicapés. La dotation initiale (13 200 milliards de francs en 1985) disparaît de ce budget en 1986 pour figurer aux budgets du ministère chargé des affaires sociales (pour l'essentiel) et du ministère de l'agriculture (pour les versements faits au B.A.P.S.A.).

II. — De nombreux chapitres, qui continuent de figurer au budget des charges communes (306 milliards de francs en prévision et 428 milliards de francs en exécution pour 1985) pourraient être transportés aux autres fascicules budgétaires.

De façon générale, les dotations inscrites au budget des charges communes peuvent être classées en trois grandes catégories, pour lesquelles les justifications de l'inscription à ce budget sont de nature différente.

A. — *Les charges effectivement communes à l'ensemble des budgets ou qui ne relèvent d'aucun ministère déterminé.*

Les dotations des pouvoirs publics, c'est-à-dire l'ensemble du titre II : Crédits de la Présidence de la République, du Parlement et du Conseil constitutionnel — 2,6 milliards de francs en 1985 — ne relèvent incontestablement d'aucun budget ministériel. On notera seulement qu'il serait plus conforme à la présentation générale des documents budgétaires qu'elles fassent l'objet d'un fascicule distinct.

De même, les charges de la dette publique hors garantie (parties 1, 2 et 3 du titre premier : 89,9 milliards de francs en exécution) sont des charges générales de l'Etat et non des charges spéciales du ministère des finances.

Les dépenses « en atténuation de recettes » (cinquième partie du titre I : 102,3 milliards de francs) proviennent presque intégralement (pour 99,2 milliards de francs — soit 97 % — en 1985) de dégrèvements et remboursements fiscaux (1). Ceux-ci n'ont pas pour seule origine des erreurs d'imposition. Ils résultent le plus souvent — pour près des deux tiers du total — du mécanisme même de certains impôts (essentiellement reversements de T.V.A. et régularisations négatives d'impôts sur les sociétés). En outre, certains dégrèvements répondent à des objectifs particuliers, d'ordre économique et social notamment. Tel est le cas pour les allègements de taxe professionnelle et de taxe d'habitation dont le budget général doit assumer la charge (2).

B. — *Les crédits globaux inscrits au budget des charges communes sont destinés à être répartis en cours d'année entre d'autres budgets.*

1° Les crédits globaux pour dépenses éventuelles et pour dépenses accidentelles.

Les chapitres 37-94 « Dépenses éventuelles » et 37-95 « Dépenses accidentelles », dotés chacun de 100 millions de francs en 1985, sont légitimement inscrits au budget des charges communes par application des articles 10 et 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Aux termes de l'article 10, les chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel peuvent être complétés en cours d'année par arrêté du ministre des finances par prélèvement sur un crédit global pour dépenses éventuelles. L'article 11 prévoit que, dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues. Mais comme l'a souligné la Cour (3), le recours à la réserve pour dépenses accidentelles doit rester véritablement exceptionnel : lorsque les charges auxquelles il faut faire face sont prévisibles quelques mois, voire quelques semaines avant la dépense, c'est une ouverture de crédits dans une loi de finances aux différents budgets intéressés qui doit rester la règle.

2° Les autres crédits globaux.

L'article 7 (3^e alinéa) de l'ordonnance organique prévoit que des crédits globaux peuvent être ouverts pour les dépenses « dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés ».

Tous les chapitres de crédits globaux ne sont pas nécessairement inscrits au budget des charges communes : c'est ainsi, par exemple, que les dotations du chapitre 65-01 « Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire » qui figure au budget des services du Premier ministre (aménagement du territoire), sont réparties sur différents budgets en cours d'année.

(1) Outre les dégrèvements sur impôts directs (chap. 15-01), les remboursements de T.V.A. et autres produits indirects (quasi-totalité du chap. 15-02) et le remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A. (chap. 15-07), on trouve des remboursements de nature non fiscale dont le montant a été exceptionnellement élevé en 1985, du fait du reversement de 2,5 milliards de francs au budget annexe des P.T.T. et diverses autres dépenses relatives aux opérations contentieuses, décharges de responsabilité, remises de débats.

(2) Ainsi que la Cour le note dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1985, p. 48, ces allègements et les effets qui s'y ajoutent du déséquilibre entre le produit du prélèvement de 3,60 % pour dégrèvements et non-valeurs — en partie suspendu depuis plusieurs années — et le montant des autres dégrèvements sur impôts locaux entraînent pour le budget général une charge qui peut être estimée à plus de 16 milliards et demi de francs pour 1985.

(3) Voir notamment le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1981, p. 151.

Si des provisions en vue de la « grande répartition » sur crédits de personnel au titre des hausses de rémunération (chap. 31-94 et 33-92) se trouvent légitimement au budget des charges communes (pour les budgets civils), d'autres chapitres de crédits globaux figurent dans ce budget, sous le prétexte de leur caractère interministériel ; certains de ces chapitres pourraient être inscrits dans d'autres fascicules budgétaires.

Ainsi les chapitres 34-93 « Fonds destinés à l'amélioration de la productivité dans les services administratifs » et 37-93 « Rationalisation des choix budgétaires » auraient pu figurer au budget des services du Premier ministre. On remarquera que le chapitre 34-93 disparaît en loi de finances pour 1986 tandis qu'apparaissent, toujours au budget des charges communes, deux nouveaux chapitres 34-95 « Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques » et 57-90 « Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques - Action de modernisation des administrations ».

Enfin l'inscription au budget des charges communes d'une « réserve » de crédits destinés au financement d'actions en faveur de l'emploi (chap. 44-76 « Mesures destinées à favoriser l'emploi ») est, tout comme celle du chapitre 57-05 « Equipement administratif — Acquisitions, constructions et aménagements nécessaires au fonctionnement des administrations et services publics de l'Etat », d'autant moins justifiable que la majeure partie des crédits répartis au cours de l'année concerne le ministère de l'emploi dans le premier cas, le ministère chargé de l'urbanisme et du logement dans le second, aux budgets desquels les crédits auraient dû être inscrits dès le vote de la loi de finances initiale.

C. — *Dans les autres cas, l'inscription de certains chapitres au budget des charges communes plutôt qu'à celui d'un ministère technique ne fait que refléter les choix opérés dans la ventilation des compétences entre les services du ministère chargé des finances et ceux des autres départements ministériels.*

1. Ainsi les crédits ouverts au chapitre 14-01 « Garanties diverses », auxquels ont été imputés plus de 5 milliards de francs de dépenses en 1985, au chapitre 44-95 « Participation à divers fonds de garantie » (quelques dizaines de millions de francs) et au chapitre 44-98 « Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique » (plus de 10 milliards de francs) pourraient être ventilés entre différents départements ministériels. On peut à cet égard remarquer que les charges de bonifications des prêts du Crédit agricole sont, pour l'essentiel et depuis une dizaine d'années au moins, supportées par le budget de l'agriculture. Mais l'extension de cette formule entraînerait probablement un alourdissement de la gestion, ainsi sans doute qu'une perception moins globale, donc plus malaisée, du coût d'actions publiques de même nature.

2. La présence d'autres chapitres au budget des charges communes paraît plus difficilement explicable. On peut en particulier s'interroger sur l'existence de divers chapitres relevant des titres III, V et VI.

a) *Au titre III*, les chapitres 36-10 « Etablissement public du parc de La Villette », 36-20 « Etablissement public chargé de la réalisation du carrefour international de la communication (C.I.C.O.M.) », et 37-02 « Dépenses de fonctionnement relatives à des opérations de construction à caractère interministériel » ont été créés respectivement en 1980, 1984 et 1983 pour regrouper en un seul budget l'ensemble des crédits de fonctionnement afférents à ces opérations interministérielles. Mais cet argument ne peut plus être retenu dès lors que diverses dotations ont été inscrites ou transférées à d'autres budgets ou que le caractère interministériel de la dépense n'apparaît nullement démontré. En outre, et paradoxalement, il arrive qu'aucun crédit ne soit inscrit au budget du ministère chargé de la tutelle administrative ; il en est ainsi du ministère de l'urbanisme et du logement pour ce qui concerne l'établissement public du parc de La Villette (1).

b) *Au titre IV*, l'ensemble des chapitres de la sixième partie (2) « Action sociale - Assistance et solidarité » correspond à des interventions relevant des attributions du ministère chargé des affaires sociales. Les chapitres suivants pourraient en particulier figurer au budget des affaires sociales :

— le chapitre 46-90 « Versements à divers régimes obligatoires de Sécurité sociale » (plus de 4 milliards de francs de dépenses en 1985) qui connaît en outre des utilisations très diverses que sa nomenclature interne ne retrace pas clairement (3) :

(1) Voir le rapport public de 1986, pages 87 et 94.

(2) Il est rappelé que les dotations de chapitre 46-98 et 46-92 du budget des charges communes ont été récemment transférées à d'autres budgets.

(3) La gestion budgétaire du chapitre 46-90 a été à plusieurs reprises critiquée par la Cour. Voir les rapports sur l'exécution des lois des finances pour 1979, pages 40, 53, 119, et 1980, p. 118.

— le chapitre 46-91 « Français rapatriés d'Outre-Mer - Moratoire de dettes, indemnisation des biens, remise et aménagement des prêts de réinstallation, financement des prêts de consolidation » (1,5 milliard de francs) ;

— le chapitre 46-96 « Application de la loi instituant un fonds national de solidarité » (25,8 milliards de francs).

c) *Au titre V, le chapitre 57-01 « Opérations de construction à caractère interministériel » (300 millions de francs de dépenses en 1985) devrait figurer au budget des services financiers.*

En effet, malgré le changement de libellé en 1983 de ce chapitre, qui s'intitulait depuis sa création « Nouvelle implantation du ministère de l'économie et des finances », et les modifications de sa nomenclature interne, le caractère interministériel des crédits qui y étaient inscrits n'est jamais apparu clairement.

En outre, le souci d'isoler les opérations de construction du nouveau ministère, qui avait à l'origine conduit à la création d'un chapitre spécifique, a été largement perdu de vue, de sorte que pour apprécier le coût total de cette opération, il faudra désormais prendre en compte les dépenses des chapitres 57-01 et 37-02 du budget des charges communes, ainsi que du chapitre 57-90 du budget des services financiers, sans négliger pour autant l'incidence des loyers des deux immeubles implantés sur la dalle de la gare de Lyon (immeubles dits O.D.L.), livrés à l'Etat par la Caisse des dépôts et consignations selon la procédure du crédit-bail. Les motifs de ce fractionnement resteraient à clarifier.

d) *Au titre VI, les allègements suivants semblent possibles :*

— le chapitre 64-01 « Aide pour l'équipement hôtelier » aurait pu figurer au budget du ministère du tourisme ;

— s'agissant du chapitre 66-10 « Etablissement public du parc de La Villette » (E.P.P.V.), il convient de rappeler que jusqu'en 1982, les subventions de l'Etat versées à cet établissement relevaient exclusivement du budget des charges communes (chap. 36-10 et 66-10, créés par la loi de finances pour 1980). A partir de 1983, les crédits affectés à la réalisation du parc et de la « Cité musicale » ont été inscrits au budget de la culture. A partir de 1986, les crédits de fonctionnement et d'équipement de la « Cité des sciences et de l'industrie » (C.S.I.) sont inscrits au budget de la recherche (chap. 36-60 et 66-60). Demeurent inscrits, en 1986, au budget des charges communes les crédits d'équipement (chapitre 66-10) et de fonctionnement (chap. 36-10) des services communs de l'E.P.P.V., hors C.S.I., hors mission Parc et hors Cité de la musique. Cette dispersion des dotations, qui obscurcit la gestion budgétaire, fait disparaître « l'unicité d'imputation » qui était la justification alléguée de l'inscription de ce chapitre au budget des charges communes ;

— la nécessité de la présence au budget des charges communes du chapitre 67-01 « Operation de la tête-Defense », au libellé changeant, apparaît d'autant moins clairement que l'opération tête-Defense a fait l'objet d'un montage administratif et financier complexe qui concerne plusieurs chapitres du budget des charges communes et deux chapitres du budget de l'urbanisme et du logement (chap. 57-91 « Equipement immobilier des services » et 57-92 « Operations concertées d'aménagement et de construction d'intérêt public conduites par l'Etat ») ;

— Enfin l'inscription des chapitres de la huitième partie « Investissements hors de la métropole » du titre VI (subventions d'investissement) au budget des charges communes plutôt qu'à celui des services diplomatiques ou celui de la coopération et du développement reflète les choix opérés dans la répartition des compétences entre les deux ministères. Sont notamment concernés le chapitre 68-00 « Aide extérieure » (103 millions de francs de dépenses en 1985) sur lequel sont imputés en particulier les dons associés aux prêts du Trésor versés par l'intermédiaire du Crédit national, le chapitre 68-01 « Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement », le chapitre 68-02 « Participation de la France au Fonds européen de développement » et le chapitre 68-04 « Participation de la France à divers fonds ».

QUESTION N° 3

Recours crédit-bail.

La Cour critique dans son rapport (pages 229 et 230) le recours à la procédure du crédit-bail, qu'elle juge contraire au droit actuel, et indique quelles seraient, si cette procédure était estimée indispensable, les adaptations législatives nécessaires pour l'autoriser. Pourrait-elle préciser quelles seraient, si cette réforme venait à être opérée, les précautions à prendre pour éviter des déviations contraires à l'ordonnance organique et nuisibles aux finances de l'Etat ?

RÉPONSE

Les autorisations budgétaires ne sont en règle générale valables que pour un an ou, plus exactement, compte tenu du délai complémentaire nécessaire à l'achèvement des opérations, pour un exercice. Il est donc en principe interdit d'engager des dépenses qui devraient être acquittées sur les crédits à ouvrir pour les exercices suivants (ordonnance du 2 janvier 1959, art. 2, troisième alinéa ; décret du 29 décembre 1962, art. 124).

Mais la durée d'exécution ou le coût élevé de certaines dépenses d'équipement imposent d'en répartir les charges sur plusieurs exercices, et si l'on veut que l'ensemble de ces dépenses successives concoure à la réalisation d'un même projet, il faut que l'engagement couvre dès l'origine la totalité de l'opération, à défaut de quoi celle-ci risquerait de se trouver interrompue d'année en année et les dépenses déjà exposées deviendraient inutiles. Le paiement, au contraire, peut rester dans le cadre de l'exercice, soit qu'une exécution ou une livraison immédiate et totale soit suivie de règlement par annuités, soit qu'elle ait lieu par tranches annuelles suivies de règlements partiels, soit enfin, s'agissant de l'acquisition de biens, meubles ou immeubles, que celle-ci soit faite par un tiers qui les met à la disposition de l'administration, laquelle lui verse un loyer jusqu'à ce que, le délai stipulé étant expiré, elle devienne ou puisse devenir elle-même propriétaire : c'est le crédit-bail, introduit en droit français par la loi du 2 juillet 1966.

Pour ces dépenses, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 a donc permis une dérogation au principe de l'annualité budgétaire, en édictant (art. 12) que les autorisations correspondantes peuvent être distinguées en autorisations de programme et crédits annuels de paiement. Cette disposition couvre non seulement de gros équipements, mais aussi, « exceptionnellement » il est vrai, les dépenses de matériel d'usage courant. Moyennant l'ouverture de telles autorisations par une loi de finances, les acquisitions de tels équipements par la procédure du crédit-bail peuvent donc entrer dans le cadre du droit budgétaire.

Mais les opérations financières publiques ne sont pas seulement soumises au droit budgétaire. Les acquisitions de biens d'équipement constituent des marchés de fournitures, soumis au code des marchés publics, dont l'article 175 prohibe expressément l'insertion dans ces marchés de clauses de paiement différé ou de paiement par annuités. La modification de cet article est donc indispensable pour permettre le recours à la procédure de crédit-bail.

A supposer cette modification souhaitable, il conviendrait de prendre les précautions convenables pour éviter l'abus consistant à recourir au crédit-bail à seule fin de reporter sur les exercices ultérieurs des dépenses qui pourraient et devraient être acquittées sur les crédits de l'exercice courant.

— Les demandes d'ouverture, dans la loi de finances pour l'exercice qui va s'ouvrir, d'autorisations de programme pour l'engagement de dépenses de matériel courant devraient être appuyées des justifications ou explications propres à établir la nécessité d'étaler ces dépenses sur plusieurs exercices et à permettre de comparer les coûts et les avantages de cette solution et notamment d'évaluer le surcoût résultant du recours à la procédure de crédit-bail, constitué par les redevances versées par l'administration entre la mise à sa disposition de ce matériel et son acquisition définitive.

— La procédure de crédit-bail devrait être exclue pour le simple renouvellement du matériel existant, qui peut être, sans difficulté, réalisé dans le cadre des budgets annuels, et réservée à l'acquisition de matériel nouveau.

L'utilisation du crédit-bail pour la réalisation d'opérations immobilières, dont un exemple, celui du transfert projeté du ministère des finances, a été citée au rapport (page 230), suscite davantage de difficultés. En effet, alors que les loyers versés par l'administration entre la prise de possession et l'acquisition définitive sont des dépenses de fonctionnement, imputables au titre III, l'acquisition elle-même est une dépense d'investissement, imputable au titre V. Il faudrait donc ouvrir des autorisations d'engagement distinctes suivant les phases successives d'une même opération. De plus, l'article 175 du code des marchés s'appliquant à tous les marchés publics et non seulement aux marchés de fournitures, sa modification serait là aussi nécessaire. Aucune de ces deux conditions n'a été remplie dans l'opération sus-évoquée.

QUESTION N° 4

Emprunt de l'U.N.E.D.I.C. garanti par l'Etat.

La Cour peut-elle indiquer les circonstances et les conditions de la garantie donnée par l'Etat à l'emprunt contracté par l'U.N.E.D.I.C. (rapport, pages 60 et 122) et faire connaître les conséquences échues ou à échoir de la mise en effet de cette garantie sur les finances de l'Etat ?

RÉPONSE

L'U.N.E.D.I.C. a contracté en 1982 un emprunt de six milliards de francs, pour partie sous la forme d'obligations et pour le reste sous celle d'un prêt direct de compagnies d'assurances. La loi de finances rectificative n° 81-1179 du 31 décembre 1981 a autorisé le ministre des finances à accorder la garantie de l'Etat à l'ensemble de cet emprunt, ce qui a été fait par un arrêté du 5 janvier 1982.

A la suite de la crise qu'a subie l'U.N.E.D.I.C. de 1982 à 1984, il s'est avéré que cet organisme n'était pas en mesure de faire face au remboursement de cet emprunt. Aussi une convention a-t-elle été conclue le 29 mars 1984 entre les « partenaires sociaux » et les ministres intéressés, dont les principales dispositions sont les suivantes :

— A compter du 1^{er} avril 1984, l'Etat prendra à sa charge l'emprunt de six milliards de francs, au taux de 16,5 %, remboursable en six ans, de 1985 à 1990, contracté par l'U.N.E.D.I.C.

— Il assurera la charge des intérêts venant à échéance le 5 juin 1984, soit F. 989 999 010 F. le capital restant dû étant de 5 999 994 000 F.

— Il effectuera également le règlement annuel des intérêts et l'amortissement du capital aux échéances suivantes :

Echéance	Intérêts	Amortissement	Annuités totales	Capital restant dû
5 juin 1985	989 999 010	659 959 972,43	1 649 958 982,43	5 340 034 027
5 juin 1986	881 105 614,55	768 853 367,88	1 649 958 982,43	4 571 180 659
5 juin 1987	754 244 808,85	895 714 173,58	1 649 958 982,43	3 675 466 486
5 juin 1988	606 454 970,21	1 043 507 012,22	1 649 958 982,43	2 631 959 473
5 juin 1989	434 273 313,20	1 215 685 669,23	1 649 958 982,43	1 416 273 804
5 juin 1990	233 685 177,77	1 416 273 804,66	1 649 958 982,43	-

Cette prise en charge prendra la forme d'une subvention exceptionnelle d'apurement du passif de l'U.N.E.D.I.C. (charges d'emprunt), qui s'imputera sur le budget du travail et de l'emploi et sera versée sur le compte de l'U.N.E.D.I.C. aux dates d'échéances prévues ci-dessus.

Les engagements contractuels ainsi souscrits par l'Etat ont été entérinés par l'article 115 de la loi de finances initiale pour 1985.

Cette convention a été jusqu'à ce jour exécutée selon l'échéancier prévu. Mais contrairement à ce qu'elle prévoyait, la prise en charge par l'Etat n'a pas fait l'objet d'une dépense de subvention imputée sur le budget du ministère du travail. En 1985, les intérêts de l'annuité échue ont été imputés au chapitre 11-02 « Service de l'emprunt U.N.E.D.I.C. » du budget des charges communes. En revanche, la fraction amortie (659,9 millions de francs) du capital a été portée au débit du compte 873-00 « Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor ». La solution ainsi retenue a eu pour conséquence de réduire à concurrence de 659,9 millions de francs le déficit d'exécution des lois de finances pour 1985. Mais la même somme est venue accroître à due concurrence le résultat négatif des « opérations d'emprunts » qui, comme le résultat du budget général, sera à transporter en augmentation des découverts du Trésor par la loi de règlement.

QUESTION N° 5

Budget annexe des P. et T.

La Cour pourrait-elle faire le point des relations entre le budget annexe des P. et T. et le budget général ? Pourrait-elle donner son opinion sur chaque point de ces relations en développant plus particulièrement ceux qui lui paraissent critiquables ? Quelles recommandations pourraient être effectuées ? L'analyse de la Cour pourrait porter, si elle l'estime nécessaire, sur les quelques exercices écoulés.

RÉPONSE

La création du budget annexe des postes, télégraphes et téléphones par la loi du 30 juin 1923 a eu pour objet d'affecter aux dépenses de ces services les recettes procurées par leur activité, assurant ainsi un financement spécifique. En dépit de l'autonomie budgétaire et comptable ainsi accordée, ces services n'en ont pas moins continué à faire partie intégrante de l'Etat ; à ce titre, ils entretiennent avec le budget général des rapports étroits et nombreux qui se traduisent dans leurs comptes et affectent leurs résultats.

Ces relations peuvent être classées en deux catégories : celles qui découlent de prestations réciproques et celles qui sont liées à des obligations de service public et à l'unité de l'Etat. Pour chacune d'elles, et selon le plan proposé par la question de la commission, il sera fait le point (« la mesure »), pesé les conséquences et rappelé les recommandations faites par la Cour (« l'appréciation »).

I. - La mesure.

1. Les prestations réciproques.

Elles se traduisent par des recettes ou par des dépenses du budget annexe selon que les services ont été rendus ou reçus par ce dernier.

(Dépenses, en millions de francs.)				
	1983	1984	1985	1986
<i>Recettes du budget annexe :</i>				
Correspondances officielles	1 516	1 542	1 628	1 820
Avis et avertissements des administrations financières	590	578	672	710
Correspondance de la Sécurité sociale	2 347	2 645	2 954	1 688
Services financiers rendus à l'administration des finances	1 030	1 127	1 200	1 264
Intérêts versés par le Trésor sur les avoirs des particuliers aux C.C.P.	6 276	2 926	10	11
Subvention pour les transports de presse	1 250	1 434	1 500	—
<i>Dépenses du budget annexe :</i>				
Contribution aux pensions civiles	(7 126)	(7 666)	(8 218)	9 252
Compensation démographique et assurance-vieillesse	(700)	(1 149)	(1 446)	2 776
Frais de trésorerie des télécommunications ..	700	479	397	318

Ce tableau ne regroupe que les mouvements importants ; d'autres services rendus à des administrations de l'Etat donnent lieu à la constatation de recettes, pour un total qui, en 1986, a été inférieur à 80 millions de francs. Il est à noter que des recettes prévues en contrepartie de prestations particulières (études entreprises dans les laboratoires du C.N.E.T.) ne sont parfois pas réalisées ; ce fut le cas en 1984 pour les participations dues par le ministère des transports (6 millions de francs) et, en 1984 et en 1985, pour celui de la défense (respectivement 40 et 12 millions de francs). En outre, les sommes dues par les services de l'Etat pour les communications téléphoniques, telex et les prestations annexes sont souvent versées avec retard ; à la fin de 1985, 158 millions de francs demeuraient impayés au titre des années 1984 et antérieures. Des retards affectent également le recouvrement des recettes mentionnées dans le tableau ci-dessus ; ainsi, à la clôture des comptes de 1984 6 144 millions de francs restaient à verser au budget annexe sur un total de 10 252 millions de francs de services à rembourser.

D'une façon générale, on observe une évolution divergente des flux financiers à destination ou en provenance du budget annexe : les premiers diminuent fortement (8,5 milliards de francs en 1983, 10,2 milliards de francs en 1984, 7,9 milliards de francs en 1985) alors que les seconds augmentent régulièrement (respectivement : 8,5, 9,3, 10 milliards de francs). Le solde global est ainsi passé d'une recette nette de 1 483 millions de francs en 1983 à une dépense nette de 2 097 millions de francs en 1985 et de 6 873 millions de francs en 1986.

2. Les obligations de service public.

a) Les services non rentables.

L'exploitation de la poste, des services financiers et des télécommunications comporte un certain nombre de services non rentables. Des raisons d'intérêt général en imposent le maintien en dépit de leur déficit croissant. La charge nette qui en résulte pour le budget annexe n'est allégée par aucune participation du budget général.

La logique qui a présidé à la constitution du budget annexe, comme les principes proposés en 1967 dans le rapport de M. Nora et affirmés par la suite dans diverses déclarations gouvernementales, voudraient que les conséquences financières des refus de revalorisation de tarifs ou de suppression de services fussent supportées par la collectivité. Cette revendication du département des P. et T. pose néanmoins des problèmes de mise en œuvre, qu'il s'agisse de l'évaluation des charges à compenser ou de la répartition des activités déficitaires entre celles qui sont liées à des servitudes de service public et celles qui proviennent des aléas de la gestion commerciale.

Les produits entrant dans cette catégorie ont été évoqués dans les rapports publics de 1981 et de 1983. Parmi eux figurent, pour les télécommunications : le télégraphe (- 875 millions de francs en 1985), les postes téléphoniques publics (- 700 millions de francs) ; pour la poste : les mandats, les paiements à domicile (- 975 millions de francs en 1985).

b) Les charges nouvelles.

En recettes, on peut considérer qu'une part importante des relevements de tarifs des télécommunications survenus en 1984 et en 1985 a eu pour objet de doter le budget annexe de ressources exceptionnelles destinées à financer des charges nouvelles. Ce fut le cas, en particulier, de la hausse de 25 % de la taxe de base qui a pris effet le 1^{er} août 1984 et qui a entraîné une plus-value de recettes de 7 milliards de francs en année pleine.

Ces dépenses nouvelles étaient auparavant à la charge du budget général. Elles sont bien connues de la commission et il suffit d'en rappeler le montant et l'évolution :

(En millions de francs.)

	1984		1985		1986	
	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
Subvention de fonctionnement à la filière électronique	"	"	184	184	200	"
Développement de la filière électronique	1 432	1 373	3 055	2 067	3 724	"
Apports en fonds propres aux entreprises de la filière électronique	2 025	1 725	3 639	2 128	3 746	"
Contribution aux programmes du C.N.E.S.	"	"	3 268	3 263	4 314	"
Total	3 457	3 098	10 140	7 642	11 984	"

Une partie des crédits n'est ouverte qu'en cours de gestion, notamment par la loi de finances rectificative de fin d'année ; ainsi s'explique l'importance des dotations inutilisées et reportées à l'exercice suivant (en 1985, 36 % pour le chapitre 69-54 « Développement de la F.E. » et 47 % pour le chapitre 69-55 « Apports en fonds propres »...).

D'autres dépenses nouvelles ont été mises à la charge du budget annexe au cours des années récentes pour participer au financement d'actions interministérielles : le « plan informatique pour tous » et le « plan câble ».

Pour le premier, la plus grande partie des matériels et logiciels destinés aux établissements d'enseignement a été prise en location pour trois ans, en crédit-bail, par le ministère des P. et T. ; deux contrats ont ainsi été passés en 1985 entre ce département et le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (C.E.P.M.E.) ; ils s'élèvent respectivement à 918,4 et à 81,5 millions de francs. Sans doute le plan « informatique pour tous » comporte-t-il un volet « télématique » qui explique l'intervention du budget annexe. Mais la part très modeste de cet élément (56 millions de francs) est hors de proportion avec le concours financier prélevé sur les dotations allouées aux télécommunications.

Quant au plan câble, il offre indéniablement une relation directe avec le développement du réseau et l'évolution du trafic qui justifie le financement des dépenses sur les ressources courantes du budget annexe et leur imputation sur les crédits d'équipement des télécommunications. Les principes adoptés pour définir les conditions financières de l'exploitation, et en particulier le niveau de la redevance d'usage du réseau, font craindre qu'une partie du coût demeure à la charge du budget annexe. La Cour a entrepris une vérification des opérations du plan câble. Les affectations et délégations d'autorisations de programme effectuées à ce titre sont les suivantes :

(En millions de francs)

	1983	1984	1985	1986
Affectations	585	589	903	603
Délégations	67	196	1 047	1 422
Total des autorisations de programme utilisées	652	785	1 950	2 025

c) Les autres charges exceptionnelles.

Le versement au budget général d'une partie des excédents d'exploitation du budget annexe a été instauré en 1982. Prévisions et réalisations ont évolué ainsi :

(En millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986
Prévisions	3 200	2 000	2 097	2 200	6 150
Réalisations	2 806	2 000	2 000	4 700	-

La dette des P. et T. ne peut être dissociée des relations entre le budget annexe et le budget général. D'une part, en effet, le versement au budget général d'une partie du résultat d'exploitation ne permet pas aux P. et T. de profiter pleinement de leur capacité d'autofinancement ; d'autre part, en dehors même de cette contribution, la marge brute du budget annexe est réduite par les dépenses supplémentaires mises à sa charge sans contrepartie ou avec des contreparties insuffisantes. Aussi l'endettement, et les charges annuelles qui en découlent, sont-ils en augmentation constante :

(En milliards de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986 (1)
Emprunts contractés	13,4	14,1	17,5	(2) 21,9	(20,7)
Dette au 31 décembre	100,7	109,4	116,7	124,9	(134,7)
Charges :					
- de remboursement	5,7	7,3	11	14,4	(10,9)
- d'intérêts (5)	9,8	12,4	(3) 16,5	(4) 17	(18,6)

(1) Prévisions de la loi de finances.

(2) Dont 6,9 milliards de refinancement.

(3) Dont 3,2 milliards de pertes de change.

(4) Dont 2,2 milliards de pertes de change.

(5) Y compris, depuis 1983, la rémunération de la trésorerie des télécommunications, déjà mentionnée dans le tableau de la page 2.

En contractant et en gérant une dette aussi élevée, dont une proportion importante est souscrite en devises étrangères, le budget annexe joue un rôle essentiel pour la mise en œuvre de la politique de l'Etat sur les marchés financiers. Si les dépenses qui en sont la conséquence, y compris les pertes dues aux fluctuations de change, demeurent à sa charge sans participation du budget général, il existe toutefois une certaine contrepartie ; par dérogation à l'obligation de dépôt au Trésor des fonds d'emprunts en attente d'utilisation, la Caisse nationale des télécommunications a la possibilité de placer librement ses disponibilités. Les ressources propres qu'elle a pu ainsi accumuler atteignent près de 3,6 milliards de francs au 31 décembre 1985.

II. - L'appréciation.

I. Les prestations réciproques.

a) Correspondances officielles. Avis et avertissements des administrations financières.

La Cour a vérifié récemment l'application de ce régime de remboursement forfaitaire du budget général au budget annexe. Elle a relevé diverses insuffisances, qu'il s'agisse du fondement juridique des pratiques qui sont suivies, des méthodes d'évaluation, trop imprécises, des modalités budgétaires adoptées (un remboursement centralisé sur le budget du ministre des finances, qui n'incite en aucune façon les administrations à contrôler efficacement le nombre et le volume de leurs correspondances expédiées en franchise). Elle a réitéré la suggestion, qu'elle avait formulée dans le rapport public de 1981, de remplacer le système de forfait par un affranchissement analogue à celui du droit commun, qui pourrait être effectué à l'aide de machines. Depuis le 1^{er} avril 1986, ce système a d'ailleurs été adopté pour le courrier des quatre branches du régime général de Sécurité sociale.

Il a été constaté qu'une contribution au programme interministériel « jeunes volontaires » a été mise à la charge du budget annexe en 1983, 1984 et 1985. D'un montant global de 220 millions de francs pour ces trois années, elle a été prélevée par réduction des remboursements dus au titre des correspondances officielles ; le caractère contestable de la charge ainsi imposée au budget annexe s'est donc doublé d'une contradiction budgétaire irrégulière.

b) Intérêts versés par le Trésor sur les fonds C.C.P.

Le déficit du service des chèques postaux atteignait 1 126 millions de francs en 1975. Il s'était sensiblement réduit par la suite grâce aux gains de productivité résultant de l'informatisation et au relèvement progressif de la rémunération versée par le budget général sur les dépôts des particuliers et des entreprises, passé de 1,5 % jusqu'en 1971 à 5,7 % en 1977, 6,1 % en 1979 et 6,5 % en 1980. Ce taux a été réduit à 5,5 % à compter du 1^{er} janvier 1984, puis pratiquement supprimé depuis le 1^{er} juillet de la même année (le maintien d'une rémunération symbolique de 0,01 % n'ayant pour objet que de ne pas enfreindre l'obligation résultant de l'article R 92 du code des P. et T.).

Le déficit, qui avait été de 670 millions en 1982 et de 1 022 millions de francs en 1983, est ainsi passé à 4 987 millions de francs en 1984 et à 5 180 millions en 1985. Certes, la diminution de l'apport du Trésor n'est pas la seule cause de cette dégradation. Le service des chèques postaux, partie intégrante de l'administration, ne peut assumer les mêmes risques ni offrir les mêmes avantages que les organismes du secteur bancaire ; sauf modification profonde, la diminution de sa part de marché paraît inéluctable. L'abandon de la contribution du budget général, même partiellement compensée par un concours de la branche « télécommunications », de 3,5 milliards en 1985 et de 4,3 milliards de francs en 1986, n'a pu que rendre plus difficile la recherche d'une solution. Le rétablissement d'une rémunération, inscrite au budget de 1987 pour un taux de 3 %, est donc particulièrement utile et répond aux recommandations que la Cour avait formulées à cet égard dans son rapport public de 1981.

c) Subvention pour les transports de presse.

Des diverses formes d'aide publique accordées à la presse qui ont fait l'objet d'une étude d'ensemble de la Cour en 1985, à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale (1), les tarifs postaux préférentiels constituent l'élément le plus important. En 1984, ils atteignaient 3,58 milliards de francs sur un total de 5,57, soit 64 % ; les autres concours s'élevaient à 1,77 milliard de francs pour les exonérations et allègements fiscaux et à 0,29 milliard de francs pour les aides directes.

Le plan de redressement proposé en 1980 par un groupe d'études réunissant des représentants du Parlement, de l'administration et de la presse comportait diverses mesures qui devaient permettre soit de rétablir la vérité des prix, soit, pour la presse « éditeur », qui représentait 80 % du total, de mieux définir et d'atténuer progressivement la charge supportée par le budget annexe. Ce programme, qui devait s'étendre sur huit ans, n'a jamais donné lieu à un engagement officiel. Il n'a été que partiellement réalisé. En ce qui concerne la presse « éditeur », le taux de couverture des charges par les recettes d'exploitation est passé de 13,7 % en 1983 à 17,2 % en 1985 pour le régime intérieur ; en y incluant le régime international, les taux ont été de 16,6 % et de 20,3 %. La dégradation permanente constatée antérieurement a donc été stoppée ; mais les aménagements pratiqués empêchent d'envisager que l'objectif de couverture du tiers des charges par les recettes puisse être atteint en 1987.

Plusieurs membres du groupe de travail de 1980, ainsi que la Cour dans son rapport public de 1981, avaient estimé que la charge nette découlant des tarifs postaux préférentiels devait être compensée par une subvention du budget général « qui permettrait à la fois une meilleure imputation de l'aide publique ainsi accordée à la presse et une plus grande sincérité des comptes du budget annexe ». Instaurée en 1982, cette participation a couvert en moyenne 37 % du déficit total ; sa suppression en 1986 a porté de 2,5 à plus de 4 milliards — soit 11 % du total des recettes postales prévues au budget — le reliquat mis à la charge des P. et T. En l'absence d'une étude permettant d'actualiser les constatations faites en 1981, la Cour ne peut suggérer une solution déterminée. Elle doit toutefois souligner que, quels que soient les gains de productivité que l'on pourrait attendre d'une gestion plus rigoureuse des services postaux, le déficit résultant des avantages accordés à la presse ne saurait être supporté par les seuls excédents des autres activités postales, les éléments déterminants de cette charge ne relevant que partiellement de la responsabilité de l'administration postale. Une décision durable et sans ambiguïté sur les modalités de financement du déficit de presse apparaît donc indispensable.

d) Frais de trésorerie des télécommunications.

Grâce à un aménagement des structures comptables réalisées en 1980-1981, les fonds des chèques postaux utilisés pour les besoins de la trésorerie des télécommunications, et donc soustraits au dépôt au Trésor prescrit par l'article R 92 du code des P. et T., sont individualisés et donnent lieu à une

(1) Voir doc. A.N n° 3 029 annexé au procès-verbal de la séance du 5 novembre 1985.

remuneration. En 1985, celle-ci a été fixée au taux pratiqué sur le marché monétaire au jour le jour + 0,5 % ou 1 % selon l'importance des sommes en cause. Ce prix relativement élevé et la possibilité de recourir simultanément à des crédits bancaires à court terme souscrits par la Caisse nationale des télécommunications explique que les dépenses sont sensiblement inférieures aux prévisions (respectivement 397 et 600 millions en 1985).

2. Les obligations de service public.

a) Les charges de la filière électronique.

Le tableau de la page 5 (1) met en évidence la progression rapide des charges supportées par le budget annexe au titre de la filière électronique et des programmes du Centre national d'études spatiales. Ces dépenses appellent trois commentaires.

- En dehors du secteur « télécommunications, informatique, bureautique », la responsabilité assumée par le ministre des P. et T. est plus apparente que réelle : s'il est bien l'ordonnateur des dépenses, les décisions relatives à l'attribution, au contrôle et à la liquidation des subventions et des conventions relèvent, en application de divers décrets (3 octobre 1984, 8 mars 1985, 6 décembre 1985) du directeur général de l'industrie. Cette dissociation entre responsabilité administrative et responsabilité budgétaire et comptable n'est ni rationnelle, ni conforme aux principes régissant l'exécution des dépenses publiques.

- Les méthodes comptables appliquées par le budget général et par le budget annexe comportent des différences de conception et de structure, qu'il s'agisse de l'enregistrement des recettes (en encaissements dans l'un, en droits constatés dans l'autre), de celui des emprunts (en opérations de trésorerie et en opérations budgétaires) ou de la description du patrimoine (limité aux éléments financiers ou incluant toutes les immobilisations). Il n'est donc pas possible d'établir un compte unique du patrimoine de l'Etat. Le transfert au budget annexe de la charge des apports en capital aux entreprises de la filière électronique a eu ainsi pour conséquence une dispersion de leur enregistrement : dans la comptabilité du budget annexe pour les participations prises depuis le 1^{er} janvier 1984, dans le compte général pour celles qui avaient été souscrites auparavant. Il serait nécessaire qu'un document unique permit de retracer intégralement la quote-part de l'Etat dans une entreprise publique, quel que soit le budget sur lequel a été financée l'acquisition des titres.

- Le montant des crédits ouverts pour ces charges nouvelles est sans proportions avec les suppléments de recettes découlant des hausses de tarif intervenues en 1984 et en 1985. Il s'est accru très nettement plus vite, de 1984 à 1986, que celui des crédits consacrés à l'équipement de la poste et des télécommunications.

Même si ces charges ne peuvent être considérées comme étrangères à l'objet du budget annexe, ainsi que l'a estimé le Conseil constitutionnel, il est manifeste qu'elles se sont développées au détriment des investissements propres aux P. et T. et que, en l'absence de « ressources spéciales » affectées à leur financement, celui-ci a contribué au nouvel alourdissement de la dette.

b) Les charges du plan câble.

Le total des dépenses engagées au 31 décembre 1986, soit 5 412 millions de francs (ou 4 734 millions de francs si l'on exclut les dépenses entraînées par l'expérience de Biarritz, 678 millions de francs, qui, à proprement parler, ne fait pas partie du plan câble), est voisin de l'objectif du plan approuvé par le Conseil des ministres du 3 novembre 1982, qui prévoyait un effort budgétaire de 5 milliards de francs en trois ans.

La réalisation de ce programme fait actuellement l'objet d'une enquête de la Cour.

c) Le versement au budget général.

Le principe du versement au budget général de tout ou partie de l'excédent de la section de fonctionnement du budget annexe est conforme aux dispositions de la loi organique et du code des P. et T. (art. R. 91). Ses modalités de liquidation ont toutefois appelé des critiques dans le passé : les

(1) page 97 du présent rapport.

sommes versées au Trésor ont été, en 1982 et en 1983, supérieures au résultat ; en 1984, elles ont représenté une proportion du résultat réel sensiblement supérieure à celle qui avait été fixée par la loi de finances. Le rapport de la Cour en vue du règlement du budget de 1985 expose (pages. 92 et 93) la régularisation opérée au cours de cette gestion. Seuls, toutefois, les versements indus relatifs aux exercices 1983 et 1984 ont été remboursés ; celui de 1982 n'étant pas rectifié alors que son montant (2,8 milliards de francs) était manifestement supérieur au résultat de la gestion (498 millions de francs). L'argument juridique invoqué pour justifier cette exception : l'approbation définitive des comptes par la loi de règlement, ne paraît pas déterminant. Le principe de l'immutabilité de la ligne de compte entraîne que, lorsqu'un compte est arrêté, les opérations destinées à régulariser les erreurs ou omissions éventuellement reconnues par la suite ne peuvent affecter que le compte de l'année où ces régularisations sont effectuées. C'est d'ailleurs le compte de 1985 du budget annexe qui a bénéficié du remboursement des sommes versées à tort en 1983 et en 1984, et rien n'interdisait d'en faire autant pour les trop-payés de 1982.

Fondé en droit, le versement fait au budget général peut en outre se justifier par une considération de solidarité nationale : en dépit de leur caractère industriel et commercial, les activités des P. et T. ne sont pas — à de rares exceptions près — assujetties à l'impôt. A cet égard, l'application de la T.V.A. aux recettes de télécommunications, envisagée à compter du 1^{er} novembre 1987, va créer une situation nouvelle et remettre en question le régime actuel des participations du budget annexe au budget général. Ces prélèvements, en amputant d'un égal montant la capacité d'autofinancement de la poste et des télécommunications, contribuent à l'accroissement de leur dette, dont le niveau est d'ores et déjà particulièrement élevé.

*
* *

Il se pose, en ce qui concerne le budget annexe des P. et T., un problème de frontières à la fois entre l'autonomie conférée par le statut de budget annexe et l'unité de l'appartenance aux services de l'Etat, et entre la spécificité de gestion inhérente à des activités de nature industrielle et commerciale et la soumission aux règles qui s'imposent au fonctionnement de l'administration.

Ces incertitudes conduisent à porter un jugement nuancé sur les différents aspects des relations entre ce budget annexe et le budget général. Il n'en apparaît pas moins que l'évolution récente de ces relations, qui tend à associer plus étroitement le premier à la réalisation de l'équilibre d'ensemble du second, est en contradiction avec le caractère de plus en plus concurrentiel des services assurés par la poste et les télécommunications et avec la nécessité, de plus en plus reconnue, d'alléger les contraintes administratives qu'entraînent leur gestion.

QUESTION N° 6

Budget annexe de la navigation aérienne.

Le budget annexe de la navigation aérienne a, suivant les indications données au rapport (page 96), supporté, pour sa première année de fonctionnement, la charge d'intérêts versés au budget général sur sa dotation initiale, au taux élevé de 14,30 %. La Cour pourrait-elle exprimer un avis sur la régularité et l'opportunité du principe même de ce versement d'intérêts et faire connaître sur quelle base a été calculé leur taux ?

RÉPONSE

La justification de l'assimilation de la dotation initiale versée au budget annexe de la navigation aérienne à un prêt amortissable sur dix ans assorti d'intérêts paraît avoir été l'intention, qui s'accorde avec la raison même de l'institution d'un budget annexe, de faire entrer en ligne de compte le coût total de ce service, de façon à pouvoir le prendre comme base de calcul pour la fixation du taux de la redevance mise à la charge des usagers, supposés constituer le prix des services qui leur sont rendus.

Néanmoins, dans la mesure où le service de la navigation aérienne est ainsi considéré comme une entité économique, on peut s'interroger sur le bien-fondé de l'assimilation de sa dotation initiale à un prêt. En effet, l'Etat n'est pas ici un tiers prêteur, mais bien le maître de l'affaire.

Le taux de 14,3 % fixé pour ces intérêts correspond aux taux pratiqués sur le marché des obligations au début de l'année 1984, époque à laquelle a été préparé le budget annexe. Mais il reste qu'au cours des années 1984 et 1985 est survenu un net recul de ces taux : à la fin de 1985, le taux de rendement et d'émission des emprunts d'Etat à plus de sept ans avait été ramené à 10,40 %. Il aurait été logique que les intérêts versés au Trésor par un service de l'Etat suivent la même évolution.