

N° 426

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1989.

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 1986,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 149, 750 et T.A. 124.

Sénat : 394 (1988-1989).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	5
CHAPITRE PREMIER : LE CONTEXTE ECONOMIQUE	6 7
I. Les principales hypothèses économiques associées au projet de loi de finances pour 1986	7
<i>A. Les hypothèses sur l'environnement international</i>	7
<i>B. Les hypothèses concernant l'économie française</i>	8
II. La conjoncture en 1986	9
<i>A. Le contrechoc pétrolier</i>	9
<i>B. France : les prémices d'un assainissement</i>	10
CHAPITRE II : LES DIFFERENTES ETAPES DU BUDGET DE 1986	13
I. La loi de finances initiale pour 1986	13
<i>A. Un ralentissement dans la croissance des recettes</i>	14
<i>B. Un effort sélectif de compression des dépenses</i>	15
<i>C. Un déficit égal à 3 % du P.N.B.</i>	16
II. Les lois de finances rectificatives	17
<i>A. La loi de finances rectificative du 11 juillet 1986</i>	17
<i>B. La loi de finances rectificative du 30 décembre 1986</i>	21
III. Les modifications réglementaires	23
<i>A. Les modifications affectant le montant des crédits</i>	24
<i>B. Les modifications affectant la répartition des crédits</i>	27

IV. Les ajustements proposés par la loi de règlement	30
<i>A. Une nouvelle réévaluation des recettes</i>	30
<i>B. D'importants ajustements en matière de dépenses</i>	32
<i>C. Une réduction du déficit global</i>	36
CHAPITRE III : RESULTATS D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 1986	39
I. Les opérations à caractère définitif	39
<i>A. Le budget général</i>	39
<i>B. Les budgets annexes</i>	51
<i>C. Les comptes d'affectation spéciale</i>	54
II. Les opérations temporaires	55
<i>A. Les comptes de commerce</i>	55
<i>B. Les comptes de prêts</i>	56
III. Une contraction du déficit	57
IV. Le financement du solde des opérations budgétaires et l'endettement de l'Etat	58
<i>A. Les charges à financer : du solde d'exécution au solde de gestion</i> ..	58
<i>B. Le financement du solde de gestion et l'endettement</i>	59
<i>C. La structure de la dette publique</i>	64
CHAPITRE IV : LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES	69
I. Observations sur les modifications ayant affecté le montant des crédits	69
<i>A. Le décret d'avance</i>	70
<i>B. Les annulations de crédits</i>	70
<i>C. Les rattachements de fonds de concours</i>	72
<i>D. Les rétablissements de crédits</i>	73
<i>E. Les majorations de crédits consécutives à des plus-values sur recettes</i>	73

II. Observations sur les modifications ayant affecté la répartition des crédits	74
<i>A. Les répartitions de crédits</i>	74
<i>B. Les transferts de crédits</i>	76
<i>C. Les virements de crédits</i>	77
III. Observations sur l'utilisation des crédits	78
<i>A. Les dépassements de crédits</i>	78
<i>B. Les financements interministériels</i>	80
<i>C. Les imputations irrégulières</i>	81
<i>D. Interversions d'exercice</i>	82
IV. Observations relatives à la destination des crédits non consommés	83
<i>A. Les reports de crédits</i>	83
<i>B. Les crédits à annuler</i>	84
V. Observations sur la gestion des autorisations de programme	85
<i>A. L'ouverture des autorisations de programme</i>	85
<i>B. L'importance relative des différentes catégories de programme</i>	85
<i>C. L'engagement des autorisations de programme</i>	86
DEUXIEME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION	87
I. Audition et discussion générale	88
II. Examen des articles	89
<i>Art. 1er : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1986</i>	89
<i>Art. 2 : Recettes du Budget général</i>	90
<i>Art. 3 : Dépenses ordinaires civiles du budget général</i>	91
<i>Art. 4 : Dépenses civiles en capital du budget général</i>	92
<i>Art. 5 : Dépenses ordinaires militaires du budget général</i>	93
<i>Art. 6 : Dépenses militaires en capital du budget général</i>	93
<i>Art. 7 : Résultat du budget général pour 1986</i>	94
<i>Art. 8 : Résultats des budgets annexes</i>	94
<i>Art. 9 : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1986</i>	96

<i>Art. 10 : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de 1986</i>	97
<i>Art. 11 : Résultat des opérations d'emprunts pour l'année 1986</i>	98
<i>Art. 12 : Admission en surséance d'avances du Trésor irrécouvrables</i>	98
<i>Art. 13 : Abandon d'une créance sur la société de mise en valeur de la Corse</i>	100
<i>Art. 14 : Augmentation du plafond de l'encours des remises de dettes à certains pays en voie de développement : remise de dettes à la Mauritanie</i>	100
<i>Art. 15 : reconnaissance de l'utilité publique des dépenses d'une gestion de fait</i>	101
<i>Art. 16 : Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de l'exercice 1986</i>	102
III. Tableau comparatif	105
ANNEXE : QUESTIONNAIRE A LA COUR DES COMPTES	115
I. Liste des questions posées par la Commission des finances ...	116
II. Réponses de la Cour des comptes	117

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

CHAPITRE I

LE CONTEXTE ECONOMIQUE

Dans le cadre des prévisions économiques associées au projet de budget, le Gouvernement considérait "que la poursuite de la reprise amorcée dans le courant de 1985 conduirait à une croissance de l'ordre de 2,1% en 1986."

Force est de constater qu'en définitive le taux de croissance affiché pour cette année s'avère très proche de l'estimation initiale. Néanmoins, cette accélération de l'activité a été largement influencée par un événement extérieur dont personne n'avait prévu l'ampleur : le contrechoc pétrolier.

I. LES PRINCIPALES HYPOTHESES ECONOMIQUES ASSOCIEES AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1986

Dès la présentation du projet de budget pour 1986, le Gouvernement avait souligné les incertitudes pesant tant sur l'évolution du dollar que sur celle du cours du pétrole. Si un mouvement de baisse semblait inévitable, en revanche, son amplitude restait impossible à évaluer.

A. LES HYPOTHÈSES SUR L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Dans ce contexte général plus que mouvant, deux hypothèses conventionnelles avaient été retenues : une baisse modérée de la devise américaine (- 6,6 % en moyenne) et une légère diminution du prix du baril de pétrole (25 \$ au lieu de 26 \$ en 1985).

A partir de ce scénario, le contexte international devait être marqué par trois phénomènes :

- un ralentissement marqué, mais progressif de l'économie américaine ;
- le maintien d'un rythme de croissance annuel de 2 à 2,5 % en volume en Europe ;
- un fléchissement de la demande des pays en développement.

Ce triple mouvement se retrouvait alors au plan des échanges internationaux, le déficit des pays de l'O.P.E.P. atteignant 20 milliards de dollars tandis que celui des pays de l'O.C.D.E. se stabilisait à 60 milliards, masquant ainsi de fortes disparités entre les grands Etats industriels.

Sur ces bases, la demande mondiale adressée à la France augmentait de 4,2 %, soit un chiffre proche de celui de 1985.

B. LES HYPOTHÈSES CONCERNANT L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Dans cet environnement international, la France retrouvait un rythme de croissance proche de la moyenne européenne, percevant ainsi les premiers fruits de la politique d'assainissement conduite au cours des deux années précédentes.

Ce résultat était atteint grâce à :

- une progression de la consommation des ménages (+ 1,6 % en volume contre 1,5 % en 1985), en partie due aux mesures fiscales proposées dans la loi de finances ;
- une reprise de l'investissement des entreprises, évaluée à 4 % en volume après 1,8 % l'année précédente ;
- un retour à l'équilibre de notre commerce extérieur grâce à une augmentation des exportations de 3,7 % en volume et à un effet prix favorable susceptible d'absorber l'impact d'une croissance de 4,1 % des importations. L'excédent industriel devait alors se stabiliser aux environs de 85 milliards de francs.

Parallèlement, la France pouvait confirmer ses acquis en matière de désinflation grâce à une évolution modérée des coûts

salariaux par unité produite et à l'impact favorable de l'environnement international.

Enfin, l'accélération de la croissance et les mesures spécifiques dans le domaine de la formation professionnelle devaient permettre d'endiguer la croissance du chômage.

II. LA CONJONCTURE EN 1986

En définitive, la France aura enregistré en 1986 un taux de croissance de 2,3 %, très proche de celui qui était prévu, mais aussi de la moyenne européenne (2,5 %). En revanche, les ressorts de cette expansion s'avèrent assez différents des estimations initiales, compte tenu des chocs qui ont marqué l'environnement international.

A. LE CONTRECHOC PÉTROLIER

Au plan économique, l'année 1986 a été marquée par deux événements majeurs. En effet, la baisse simultanée de la devise américaine et du cours du pétrole ont surpris par l'ampleur, créant ainsi un véritable contrechoc dont les pays industrialisés ont largement profité.

- Dès le mois de janvier, le prix du pétrole a accusé une forte baisse, à la suite d'un changement de stratégie de la part de l'Arabie Saoudite.

Le cours du baril, qui s'établissait encore à 28 \$ en décembre 1985, est revenu aux environs de 15 \$ en avril 1986 avant d'atteindre un plancher de 10 \$ au second semestre de cette même année.

- Parallèlement, et poursuivant un mouvement amorcé dès mars 1985, le dollar s'est affaibli face aux principales monnaies. En particulier, la parité dollar/franc est passée de 7,70 en décembre 1985 à 6,54 douze mois plus tard, soit un glissement de 15 %.

Combinées avec la stabilisation, à un niveau très bas du prix des matières premières autres que le pétrole, ces deux mouvements ont bouleversé la structure du commerce international.

- Devant faire face à une diminution sensible de leurs recettes d'exportations, les pays producteurs de l'O.P.E.P. et les autres pays en voie de développement ont réduit de façon importante leurs importations en volume (- 20 % pour l'O.P.E.P., - 4 % pour les autres P.V.D.).

- En revanche, les nouveaux pays industrialisés ont largement su profiter de la chute de la devise américaine pour accroître leurs parts de marché.

- Les pays de l'O.C.D.E. ont pleinement bénéficié d'une manne pétrolière qui a dynamisé leur demande intérieure et particulièrement la consommation des ménages, tout en exerçant une pression à la baisse sur l'inflation.

B. FRANCE : LES PRÉMICES D'UN ASSAINISSEMENT

Pour la France, 1986 reste une année record en matière de désinflation. L'indice des prix de détail a progressé, en glissement annuel, de 2,1 % contre 4,7 % l'année précédente. Toutefois, ce ralentissement provient pour une large part de la baisse du prix de l'énergie. Si l'on exclut ce poste, le gain est en effet beaucoup plus faible (4,0 % en 1986 contre 5,2 % en 1985).

Ce résultat satisfaisant doit cependant être relativisé. En fait, dans le même temps, notre écart d'inflation avec nos principaux partenaires - et notamment la R.F.A. - s'est accru.

Ce dernier phénomène tient au fait que ce sont les entreprises qui ont été les principales bénéficiaires du contrechoc pétrolier. En ne répercutant que partiellement la baisse du coût des consommations intermédiaires, elles ont pu rétablir leurs marges, prélude indispensable à un véritable assainissement de leur situation financière. Dès lors, l'investissement a pu croître de 4 % en volume, soit un rythme nettement supérieur à celui de 1985 (+ 1,8 %), mais avec de très fortes disparités selon les secteurs.

La consommation des ménages est cependant restée le principal moteur de la croissance, enregistrant une hausse de 3,5 % en volume contre 2,4 % en 1985. Concentrée sur les trois premiers trimestres de l'année, cette accélération a été rendue possible par la baisse du prix des produits énergétiques, mais aussi par l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages constatée à partir

du milieu de 1985 et amplifiée par les mesures contenues dans la loi de finances initiale pour 1986.

Ce double mouvement affectant l'investissement et la consommation a entraîné une forte croissance du volume de nos importations (+ 6,1 %), mais dont l'impact financier sur la balance commerciale a pu être masqué par la réduction massive de la facture pétrolière. Dans le même temps, nos exportations souffraient de la baisse de la demande émanant des pays en voie de développement. Ainsi, le retour à l'équilibre de nos comptes extérieurs, constaté en 1986, n'a été rendu possible que par le seul effet pétrole, tandis que parallèlement, notre excédent industriel se réduisait de 50 milliards de francs.

Bien que fragile, ce rétablissement de notre balance commerciale s'est répercuté sur la balance des transactions courantes. Pour la première fois depuis 1979, celle-ci a enregistré un excédent. Ce bon résultat a permis de procéder au remboursement d'une fraction significative (46 milliards de francs) de notre dette extérieure à long et moyen terme, tandis que les investissements français à l'étranger connaissent une forte augmentation.

Enfin, l'accélération de la croissance a permis de stabiliser les effectifs salariés. Toutefois, compte tenu des phénomènes démographiques, et malgré la mise en oeuvre, à partir du mois de mai, d'un nouveau plan d'emploi pour les jeunes, la progression du chômage n'a pu être stoppée.

En définitive, les résultats de l'année 1986, montrent que l'économie française a su tirer parti du contrechoc pétrolier pour progresser dans la voie de l'assainissement. Mais d'importants déséquilibres n'ont pu être résorbés, appelant ainsi un effort accru en vue de renforcer la compétitivité des entreprises, de réduire le besoin de financement des administrations publiques et de développer l'emploi.

CHAPITRE II

LES DIFFERENTES ÉTAPES DU BUDGET DE 1986

I. LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1986

S'appuyant sur les hypothèses économiques précédemment rappelées, le projet de loi de finances pour 1986 avait été élaboré en tenant compte des deux objectifs annoncés par le Gouvernement, c'est-à-dire :

- "poursuivre l'assainissement des finances publiques en consolidant la baisse des prélèvements obligatoires ;

- tirer profit des efforts entrepris les années précédentes en redéployant largement les dépenses de manière à consolider les acquis et à affirmer clairement les priorités de l'action de l'Etat pour préparer l'avenir" (1).

Sur ces bases, le budget initial de 1986 s'organisait autour de trois grandes masses : 1.299,3 milliards de francs de charges nettes, soit une progression de 3,56 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1985, 1.151,1 milliards de francs de recettes définitives (+ 3,89 %) et un déficit budgétaire de 145 milliards de francs.

(1) Rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1986, p. 31.

Pour le seul budget général, les recettes nettes étaient évaluées à 889,6 milliards de francs (+ 4 %) tandis que les dépenses atteignaient 1.030 milliards (+ 3,6 %).

La loi de finances initiale se caractérisait donc par un double mouvement : un ralentissement dans le rythme de progression des recettes et un effort de compression des dépenses.

A. UN RALENTISSEMENT DANS LA CROISSANCE DES RECETTES

Les recettes totales du budget général étaient évaluées à 1.126,1 milliards de francs, marquant ainsi une augmentation de 5,5 % par rapport aux évaluations révisées de 1985.

Les recettes brutes, c'est-à-dire après imputation des prélèvements opérés au profit de la C.E.E. et des collectivités locales (1) atteignaient quant à elles 996,99 milliards de francs, soit un taux de progression de 4,94 % qui s'avérait très nettement inférieur à celui de l'année précédente (+ 8,2 % en 1985).

1. Les recettes fiscales brutes

Elles représentaient 1.062,3 milliards de francs, soit une augmentation de 5,4 % par rapport à 1985 (évaluation révisée).

Le principal aménagement de la législation fiscale ayant un impact important sur les ressources de l'exercice concernait l'impôt sur le revenu. En effet, le dispositif d'allègement introduit l'année précédente, était reconduit et amplifié.

Parmi les autres mesures nouvelles figuraient :

- une majoration de la T.I.P.P. applicable au fioul lourd et la création d'une T.I.P.P. sur le gaz naturel ;
- un relèvement du plafond d'amortissement des voitures particulières inscrites au bilan des entreprises ;

(2) Mais avant déduction des remboursements

- l'abaissement de 50 % à 45 % du taux de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices non distribués. Cette disposition, qui avait pour objectif d'inciter les entreprises à réinvestir leurs bénéfices, devait prendre le relais d'un mécanisme d'amortissement accéléré. De ce fait, son impact budgétaire immédiat restait limité, mais devait s'amplifier par la suite ;

- la reconduction du mécanisme d'allègement de la taxe professionnelle mais également du prélèvement sur les entreprises pétrolières et de la majoration conjoncturelle applicable à l'impôt sur les grandes fortunes.

2. Les recettes non fiscales

Sous réserve des différentes lignes dotées "pour mémoire", les recettes non fiscales étaient estimées à 63,7 milliards de francs (+ 5,5 %).

En particulier, le budget annexe des P.T.T. était sollicité à hauteur de 3,5 milliards de francs tandis que plusieurs opérations exceptionnelles - vente d'une partie des stocks détenus par le groupement d'intervention et de régulation des métaux et par la Caisse française des matières premières - permettaient d'escompter une recette supplémentaire de 1,25 milliard de francs.

3. Les prélèvements sur recettes

Ces derniers devaient représenter 129 milliards de francs, soit 42,66 milliards au profit de la C.E.E. et 36,4 milliards au profit des collectivités locales et progressaient globalement de 9,8 % par rapport aux évaluations révisées de 1985.

Les dégrèvements et remboursements d'impôt étant estimés à 107,4 milliards de francs (+ 7,4 %), les recettes nettes du budget général revenaient alors à 889,6 milliards, enregistrant ainsi un accroissement de 4,6 % par rapport aux dernières estimations connues pour 1985.

B. UN EFFORT SELECTIF DE COMPRESSION DES DEPENSES

Fixé à 1.138,22 milliards de francs, le montant brut des dépenses du budget général progressait dans l'ensemble de façon modérée (+ 4,1 %). Après déduction des dépenses en atténuation de

recettes (1), les charges du budget général s'établissaient alors à 1.030 milliards de francs, soit 3,6 % de plus qu'en 1985.

Cette évolution d'ensemble recouvrait cependant des situations très diverses :

- la charge de la dette était évaluée à 94 milliards de francs, soit un accroissement de 10,3 milliards par rapport à 1985 (+ 12,3 %);

- les secteurs prioritaires - formation, recherche, culture, sécurité et justice - bénéficiaient de dotations en progression sensible;

- les autres catégories de dépenses supportaient en revanche l'essentiel de l'effort de rigueur. En particulier, les crédits d'intervention demeuraient stables en francs courants (+ 0,4 %) tandis que les dotations d'équipement diminuaient de 29,4 % en autorisations de programme et de 6,6 % en crédits de paiement.

Cet effort de compression des dépenses s'accompagnait toutefois de plusieurs transferts de charges, particulièrement en direction des régimes de protection sociale.

C. UN DÉFICIT EGAL A 3 % DU P.I.B.

S'agissant des budgets annexes, équilibrés par construction, la loi de finances initiale évaluait leurs recettes et leurs dépenses à 249,5 milliards de francs. A structure identique, ces dotations progressaient donc de 5,9 %.

De même, les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale devaient se traduire par 11,98 milliards de francs de recettes et 11,79 milliards de francs de dépenses.

Compte tenu des prévisions précédentes, le déficit prévisionnel des opérations définitives s'établissait à 141,05 milliards de francs. Il était supérieur d'environ deux milliards de francs à celui prévu dans la loi de finances initiale pour 1985.

(1) Essentiellement les dégrèvements et remboursements d'impôts.

Parallèlement, le résultat des opérations à caractère temporaire était évalué à - 4,3 milliards de francs contre - 1,2 milliard l'année précédente.

Sur ces bases, le déficit global de l'exercice 1986 devait donc atteindre 145,35 milliards, en progression de 5,2 milliards et de 3,6 % par rapport à l'année précédente. Un tel solde négatif représentait donc exactement 3 % du P.I.B. attendu.

II. LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Le budget de l'Etat pour l'exercice 1986, tel qu'il résultait de la loi de finances initiale, a été modifié par deux lois de finances rectificatives.

La première, promulguée le 11 juillet 1986, est apparue comme l'amorce de la nouvelle politique souhaitée par la majorité issue des élections législatives de 1986. De ce fait, elle comportait des dispositions particulièrement importantes visant à infléchir durablement les orientations économiques retenues jusqu'alors.

La seconde, s'apparente au traditionnel "collectif" de fin d'année et avait pour principal objet d'actualiser les prévisions de recettes et de dépenses.

A. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

DU 11 JUILLET 1986

Le changement de Gouvernement consécutif aux élections législatives de mars 1986 a entraîné une réorientation de la politique budgétaire et fiscale de l'Etat. Ce changement de cap a été amorcé par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, qui de ce fait, comportait deux volets :

1. Une légère réduction du déficit budgétaire

Pour le seul exercice 1986, les modifications introduites par cette loi de finances rectificative se sont traduites par :

- une augmentation des recettes à hauteur de 28,5 milliards de francs,

- un accroissement des dépenses nettes représentant 27,14 milliards.

En conséquence, le déficit initial de l'exercice s'est trouvé réduit de 1,36 milliard, revenant ainsi à 143,97 milliards de francs.

a) Un accroissement des ressources autres que fiscales

La loi de finances rectificative n'a pratiquement pas modifié le montant des ressources fiscales. Seuls, 500 millions de francs supplémentaires ont été inscrits pour tenir compte de la création d'un droit d'inscription aux concours administratifs et de l'incidence du relèvement du prix du tabac sur le produit de la T.V.A.

En revanche, les ressources non fiscales du budget général ont été majorées de 4,6 milliards de francs grâce à diverses mesures parmi lesquelles on peut citer l'institution de deux prélèvements : l'un sur les gains du loto et du loto sportif (800 millions), l'autre, exceptionnel, sur les réserves de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (2 milliards).

Enfin, les recettes des comptes spéciaux du Trésor ont été abondées de 24,3 milliards de francs, (+ 13,6 %) pour tenir compte de deux opérations :

- d'une part, *la consolidation de prêts accordés aux entreprises sidérurgiques*. A cet effet, l'Etat a fourni à Usinor et Sacilor, sous forme de crédits budgétaires, les moyens de rembourser la Caisse d'amortissement pour l'acier (C.A.P.A.) Ainsi cet organisme a pu rembourser l'Etat des avances que ce dernier lui avait consenties. Cette opération, qui portait sur 16,1 milliards de francs, a donc affecté simultanément les dépenses du budget général et les ressources des comptes de prêts. Dans l'ensemble, elle est restée sans effet sur le solde global de la loi de finances,

- d'autre part, *la cession par l'Etat des participations qu'il détenait dans certaines entreprises privées*. Cette opération, qui pouvait être réalisée sans autorisation législative spécifique, devait porter sur 8 milliards de francs. Son produit aurait dû être affecté au financement de dotations en capital aux entreprises sidérurgiques et à la Régie Renault. En fait, cette cession n'a jamais été réalisée.

Enfin, la loi de finances rectificative instituait un dispositif temporaire d'incitation au rapatriement des avoirs

illégalement détenus à l'étranger. Ainsi, les contribuables concernés pouvaient obtenir un "quitus" fiscal, moyennant le paiement d'une taxe libératoire. Toutefois, cette disposition n'était accompagnée d'aucune prévision de recettes.

b) Un ajustement des dépenses et la définition de nouvelles priorités

Les ouvertures nettes de crédits supplémentaires - soit 27,14 milliards de francs - résultaient en fait d'un double mouvement :

- d'une part, des ouvertures complémentaires s'élevant à 33,84 milliards de francs, dont 32 milliards sur le budget général et 1,8 milliard sur les comptes spéciaux du Trésor,
- d'autre part, des annulations de crédits, décidées par arrêté du 17 avril 1986 et portant sur 6,7 milliards de francs.

Encore faut-il remarquer que ces chiffres recouvraient des mouvements de plus grande ampleur, certaines opérations complexes n'apparaissant que sous la forme d'un solde, positif ou négatif selon le cas.

• Les ouvertures ainsi décidées répondaient à trois principaux objectifs :

- faire face à des besoins complémentaires incompressibles, évalués à 8,7 milliards de francs. Il s'agissait notamment d'un ajustement des crédits d'aide à la personne dans le secteur du logement, de la remise à niveau des charges de retraite S.N.C.F., du rattrapage des crédits sur le TGV-Atlantique, ainsi que du nouveau mécanisme de financement des dettes commerciales ;
- engager de nouvelles mesures, particulièrement dans le domaine de l'emploi, de la sécurité publique et de l'agriculture ;
- consolider les prêts accordés aux sociétés sidérurgiques (16,1 milliards de francs) et apurer les engagements pris tant à l'égard de ces sociétés que vis-à-vis de la Régie Renault.

• **Le financement des ouvertures complémentaires s'est trouvé en partie assuré par un vaste programme d'économie. Celui-ci concernait essentiellement :**

- les crédits de fonctionnement de l'administration, en particulier grâce à la suppression de 2.000 emplois précédemment gelés;
- des actions plus spécifiques, conduites notamment au titre des budgets de la culture, du redéploiement industriel et des transports;
- les crédits destinés à des organismes de recherche, le fonds de roulement de ces derniers étant jugé excessif;
- les interventions sociales, grâce à une révision du dispositif d'aide à l'emploi et un réajustement des subventions versées à certains régimes sociaux.

2. Des mesures fiscales de portée plus générale

A côté des mesures intéressant directement l'exercice 1986, la première loi de finances rectificative comportait plusieurs dispositions fiscales sans impact budgétaire immédiat, mais traduisant la volonté d'engager une nouvelle politique financière. Ainsi, il a été décidé :

- de supprimer l'impôt sur les grandes fortunes à compter du 1er janvier 1987;
- de réduire de 50 à 45 % le taux de l'impôt sur les sociétés, et ceci quelle que soit l'affectation du bénéfice imposable. Toutefois, une adaptation du mode de calcul des acomptes permettait d'éviter un impact budgétaire trop sensible pour 1986.
- d'aménager les abattements d'impôt sur le revenu prévus en faveur des revenus de capitaux mobiliers et le régime fiscal des organismes collectifs de placement,
- de créer un régime d'exonération temporaire en matière de participations assises sur les salaires afin d'atténuer les conséquences fiscales que supportent les entreprises franchissant le seuil de dix salariés.

**B. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE
DU 30 DECEMBRE 1986**

Constituant le traditionnel "collectif" de fin d'année, la seconde loi de finances rectificative a essentiellement permis de procéder aux premiers ajustements rendus nécessaires par l'évolution réelle de l'activité économique.

Les opérations effectuées dans le cadre de ce texte ont également permis de stabiliser le déficit budgétaire.

1. D'importantes réévaluations de recettes

Les ressources supplémentaires, évaluées à la suite de l'actualisation des prévisions initiales, s'élevaient à 15,8 milliards de francs, soit une plus-value nette de 12,37 milliards au titre du budget général, un accroissement de 3,78 milliards des recettes du budget annexe des P.T.T. et une moins-value de 300 millions sur les comptes spéciaux du Trésor.

• En ce qui concerne le budget général, les ajustements ont porté sur trois grands postes.

- *Les recettes fiscales* ont été réévaluées de 18,1 milliards pour tenir compte notamment d'une augmentation du produit attendu de l'impôt sur le revenu (2,6 milliards), de la T.V.A. (5,1 milliards), mais surtout du prélèvement libérateur sur les revenus de capitaux mobiliers (+ 3,1 milliards, soit + 9,5 %) et de l'impôt sur les sociétés (3 milliards, soit + 3,1 %). En outre, le rendement de la taxe spéciale sur les rapatriements des avoirs détenus à l'étranger a alors été évalué à 720 millions de francs.

- *Les recettes non fiscales* ont été majorées globalement de 1,4 milliard de francs. Toutefois, cette évolution d'ensemble recouvrait un double mouvement :

+ une révision en baisse des prévisions initiales (- 4,8 milliards) à la suite notamment d'une réduction des produits attendus au titre des "participations de l'Etat dans des entreprises financières" et des "revenus du domaine" ;

+ l'impact des mesures nouvelles décidées dans le collectif (+ 6,2 milliards), et qui ont pris la forme d'un relèvement de la contribution du budget annexe des P.T.T., de dividendes versés par

E.D.F. - G.D.F. et de recettes induites par l'émission d'obligations assimilables du Trésor.

- *Les prélèvements sur recettes*, effectués au profit de la C.E.E. et des collectivités locales ont été révisés en hausse (4 milliards) tandis que *les dégrèvements et remboursements d'impôts* étaient majorés de 3 milliards de francs.

• **Les recettes du budget annexe des P.T.T.** ont été réévaluées de 3,78 milliards, à la suite d'un accroissement des recettes sur prestations (1 milliard) mais surtout d'un versement exceptionnel de 3 milliards en provenance de la Caisse nationale de l'énergie (1). En revanche, le produit des emprunts a été réduit de 215 millions.

2. Une actualisation des dépenses

En matière de dépenses, les opérations budgétaires liées au collectif de fin d'année se sont traduites par une ouverture nette de crédits égale à 13,07 milliards de francs pour le budget général tandis que la charge des comptes spéciaux du Trésor se trouvait réduite de 1,15 milliard de francs. En fait, ce résultat net était, comme d'habitude, le solde entre divers mouvements d'ouvertures et d'annulations.

a) *S'agissant du budget général*, les crédits supplémentaires ouverts en collectif ont atteint 23,57 milliards de francs. Les principaux ajustements concernaient :

- la dotation de la dette à long terme (7,8 milliards de francs),

- les crédits relatifs à la garantie de l'Etat (3,4 milliards de francs),

- les interventions en faveur des agriculteurs (1,7 milliard) et les concours aux collectivités locales (1,8 milliard),

- les dépenses de fonctionnement des administrations (3,7 milliards), et notamment 1,6 milliard pour les charges sociales et 1,3 milliard pour les rémunérations (essentiellement des enseignants),

- les dépenses militaires, pour 1,6 milliard, afin de couvrir des insuffisances de crédits de personnel.

(1) Voir réponse de la Cour des comptes à la question n° 2 de la Commission des finances.

Parallèlement, 11,13 milliards de francs de crédits ont pu être annulés, dont :

- 2 milliards au titre des intérêts des bons du Trésor, du fait de la baisse des taux et du mode de financement du déficit,
- 1,7 milliard sur la subvention du BAPSA, compte tenu des conséquences de l'application du mécanisme de surcompensation démographique,
- 1,2 milliard sur les crédits de bonifications d'intérêt dans le domaine du logement, justifié par la baisse des taux d'intérêt,
- 1,1 milliard sur le budget de la défense, compte tenu de la baisse du prix des carburants et de la politique salariale suivie dans la fonction publique.

b) *En ce qui concerne les budgets annexes*, seul le budget des P.T.T. a été affecté. Les ouvertures complémentaires se sont élevées à 6,15 milliards de francs à la suite d'une majoration du versement au budget général (+ 3,15 milliards) et de l'inscription en charge d'une dotation aux amortissements afférents à la subvention versée au Centre national des études spatiales (3 milliards). En revanche, les annulations ont porté sur 2,4 milliards, dont 2,1 milliards au titre des charges financières. Un tel mouvement était alors justifié par la forte baisse du cours du dollar et des taux d'intérêt.

c) Enfin, sur *les comptes spéciaux du Trésor*, les annulations ont atteint 1,35 milliard de francs, dont 1 milliard au titre de prêts à des Etats étrangers.

Compte tenu de ces divers mouvements, tant en recettes qu'en dépenses, le solde du budget de l'Etat s'est trouvé réduit de 332 millions de francs et ramené à 143,65 milliards, soit 2,9 % du produit intérieur brut.

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, en particulier, 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.

Pour l'exercice 1986, ces procédures réglementaires ont permis - après déduction des mesures ratifiées par le Parlement (annulations et décret d'avance) - de majorer de 51,3 milliards de francs les dépenses définitives, soit 44,9 milliards au titre du budget général, 2,4 milliards sur les budgets annexes et 4 milliards sur les comptes d'affectation spéciale.

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

A. LES MODIFICATIONS AFFECTANT LE MONTANT DES CREDITS

1. Les modifications ratifiées par le Parlement en lois de finances rectificatives

Le Parlement a ratifié, lors du vote des lois de finances rectificatives, deux catégories de modifications opérées par la voie réglementaire : un décret d'avance et les annulations de crédits.

a) Le décret d'avance du 26 septembre 1986

En cours de gestion, le Gouvernement a utilisé la procédure du décret d'avance afin de financer les dépenses exceptionnelles résultant du dépôt de bilan de la société NORMED.

Ainsi, le décret d'avances du 26 septembre 1986 a permis d'ouvrir une dotation complémentaire de 630 millions de francs en crédit de paiement et 207,6 millions en autorisation de programme sur le budget du développement industriel.

Gagée par des annulations de crédits d'un montant identique, cette opération est restée sans conséquence sur l'équilibre global de la loi de finances. Par la suite, et conformément aux dispositions de la loi organique, le décret d'avance a été ratifié par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1986.

b) Les annulations de crédits

L'article 13 de la loi organique autorise le ministre des finances à annuler, par arrêté, les crédits devenus sans objet.

En application de ces dispositions, dix arrêtés ont permis d'annuler plus de 20 milliards de francs de crédits, soit :

- 17,44 milliards sur le budget général,
- 2,66 milliards sur les budgets annexes (dont 2,4 milliards sur le budget annexe des P.T.T.),
- 1,5 milliard sur les comptes spéciaux du Trésor.

S'agissant du budget général, le montant des annulations opérées en 1986 est donc supérieur de 26 % à celui de 1985.

Toutefois, il est clair qu'une telle évolution s'explique, pour partie, par le changement de politique budgétaire opéré dans le cadre de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986.

Globalement, ces annulations présentent d'ailleurs deux grandes caractéristiques :

- les crédits d'investissement ont été plus sensiblement affectés qu'au cours des deux années précédentes (24,2 % des annulations contre 17,8 % en 1985) ;
- les dépenses militaires ont supporté des annulations beaucoup plus importantes qu'auparavant (1.019 millions en 1986 contre 357 millions en 1985).

L'impact de ces différents arrêtés d'annulations sur l'équilibre général du budget de l'Etat a été repris dans les différentes lois de finances rectificatives.

2. Les modifications comptabilisées en loi de règlement

Traditionnellement, elles prennent trois formes distinctes : les majorations de crédits consécutives à des plus-values de recettes, les reports de crédits et les crédits ouverts sur fonds de concours.

a) Les majorations de crédits consécutives à des plus-values de recettes.

Les articles 21 à 25 de la loi organique autorisent le Gouvernement à ouvrir par la voie réglementaire des crédits supplémentaires sur les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale dès lors que ces derniers laissent apparaître un supplément de recettes par rapport aux évaluations de la dernière loi de finances.

Or, en 1986, le recours à ces deux procédures a pris des proportions particulièrement importantes.

Ainsi, s'agissant des **comptes spéciaux du Trésor**, le montant des ouvertures effectuées, en application de l'article 25 de l'ordonnance organique, a atteint 4.341 millions de francs contre 315 millions l'année précédente. Une telle évolution résulte de l'inscription de 4.075 millions de francs sur le compte des produits de la privatisation. Cette recette correspond à une fraction du produit de la vente de Saint-Gobain, à des cessions d'actions de la société Elf et à la vente de titres des sociétés d'assurances U.A.P., G.A.N. et A.G.F. La totalité des produits a été affectée à la Caisse d'amortissement de la dette publique.

En ce qui concerne les **budgets annexes**, les majorations de crédits prononcées sur le fondement de l'article 21 de l'ordonnance organique se sont élevées à 457 millions, soit un montant très supérieur à celui de 1985 (237 millions de francs). Pour l'essentiel, cette progression est due au budget annexe des prestations sociales agricoles et s'explique par une augmentation des cotisations individuelles et des recettes diverses. Les ouvertures de crédits effectuées en contrepartie ont principalement bénéficié au chapitre 46-01 "Prestations maladie - maternité des exploitants".

b) Les reports de crédits.

Le montant des crédits reportés de l'exercice 1985 sur l'exercice 1986 s'élevait à 43,27 milliards de francs.

En revanche, le montant des reports effectués de l'exercice 1986 sur l'exercice 1987 revient à 42,57 milliards de francs, enregistrant ainsi une réduction de 1,7 % par rapport à la gestion précédente.

Du fait de ce double mouvement, le montant des crédits disponibles au titre de l'exercice 1986 s'est donc trouvé majoré de 700 millions de francs.

c) Les crédits ouverts sur fonds de concours

L'article 19 de l'ordonnance organique définit les fonds de concours comme "les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir, avec ceux de l'Etat, à des dépenses d'intérêt public". En conséquence, lorsqu'ils sont constatés en recettes, un crédit du même montant est ouvert au titre des dépenses du ministère intéressé.

Traditionnellement, ce type de recettes, et donc de dépenses, n'est pas évalué dans la loi de finances initiale. Seule, la loi de règlement permet d'en constater le montant effectif.

Durant l'exercice 1986, les crédits ouverts sur fonds de concours au titre du budget général ont atteint 46,61 milliards de francs, soit une progression de 11,6 % par rapport à 1985. Une telle évolution s'avère très nettement supérieure à celle des dépenses globales. Ainsi se trouve confirmée une tendance constatée depuis plusieurs années.

On notera, en outre, que les budgets civils ont bénéficié à ce titre de 44,7 milliards de francs (+ 9,9 %) tandis que 1,89 milliard ont été rattachés aux budgets militaires.

S'agissant des budgets annexes, les ouvertures sur fonds de concours ont représenté 534 millions de francs, dont l'essentiel - soit 529 millions - se trouve rattaché au budget annexe des P.T.T.

**B. LES MODIFICATIONS AFFECTANT
LA REPARTITION DES CREDITS**

1. Les virements

L'ordonnance organique limite strictement ces opérations qui reviennent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances. Elles sont donc autorisées par décret pris sur rapport du Ministre des finances et doivent simultanément :

- intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère,
- ne pas excéder le dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés.

Après avoir enregistré une progression sensible au cours des exercices précédents, ce type de mouvement est revenu à un niveau plus modeste en 1986. En effet, les virements ont porté sur une somme globale de 1.593 millions de francs contre 3.070 millions en 1985.

2. Les répartitions de crédits

Les lois de finances peuvent ouvrir des crédits globaux qui sont ultérieurement répartis par arrêtés ministériels. Cette procédure, qui est utilisée chaque année, a permis de répartir une masse globale de 9,8 milliards de francs en 1986 contre 14,7 milliards en 1985.

Selon les dispositions de l'ordonnance organique, les répartitions de crédits peuvent être effectuées selon trois méthodes :

- 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 39,23 millions de francs. Pour la seconde année consécutive, il s'inscrit donc en nette réduction.

- la répartition du crédit global pour dépenses accidentelles

L'article 11 de l'ordonnance organique autorise des répartitions à partir de la réserve inscrite au chapitre 37-95 du budget des Charges communes en vue de faire face à des dépenses urgentes ou imprévues.

Sur ce fondement, une dotation de 23,9 millions de francs a été transférée sur le compte d'affectation spéciale "Fonds de secours aux victimes de sinistres" afin de financer les aides aux victimes du cyclone Raja (Ile de Futuna).

Parallèlement, les autres répartitions à l'intérieur du budget général ont atteint, quant à elles, un montant global de 60,1 millions de francs, soit une somme sensiblement équivalente à celle de l'année précédente (61 millions).

- La répartition des crédits globaux pour dépenses non déterminées

L'article 7 de l'ordonnance organique prévoit la possibilité d'inscrire en vue de les 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 pris en application de ces dispositions ont porté sur un total de 9,7 milliards de francs, soit un montant très largement inférieur à celui de 1985.

Les répartitions effectuées dans le cadre de cette procédure ont, en fait, deux objets principaux : les unes permettent de couvrir l'insuffisance des dotations ouvertes à des chapitres de personnel ; les autres servent à financer des actions économiques ou sociales de caractère interministériel.

S'agissant des dépenses de personnel, les crédits ainsi répartis ont représenté 2,03 milliards de francs.

Pour les autres catégories de dépenses, ces mouvements ont atteint 7,67 milliards de francs et ont permis de financer, en particulier, diverses mesures en faveur de l'emploi ou la formation professionnelle, le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) et le fonds d'action rural.

3. Les transferts de crédits

Les transferts ne modifient pas la nature des dépenses, mais uniquement la désignation des services chargés de les exécuter. En 1986, ces mouvements ont porté sur 112,5 milliards de francs, soit 9,9 % des crédits initiaux. Par rapport à l'exercice précédent, leur montant s'est accru de 15,4 %, amplifiant ainsi une tendance déjà ancienne.

Pour l'essentiel, ces mouvements concernent :

- les crédits de pension -soit 84,7 milliards- qui sont transférés des divers fascicules du budget général au seul budget des charges communes,

- les dotations destinées au programme d'armement nucléaire (7,9 milliards), de construction aéronautique (2,4 milliards) et de construction de logements (14,97 milliards).

IV. LES AJUSTEMENTS PROPOSES PAR LA LOI DE REGLEMENT

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 ou provisionnels aux dépenses réellement engagées.

A. UNE NOUVELLE REEVALUATION DES RECETTES

Le présent projet de loi arrête à 1.076,27 milliards le montant total des ressources du budget général. Le tableau suivant permet de comparer ce résultat avec le montant prévisionnel des recettes, tel qu'il figurait dans la seconde loi de finances rectificative.

(en milliards de francs)

	Loi de finances rectificative	Loi de règlement
1. Recettes fiscales	1.080,89	1.091,84
2. Recettes non fiscales	69,35	71,64
3. Fonds de concours	-	44,68
Total brut :	1.150,24	1.208,16
4. Prélèvements au profit de la C.E.E. et des collectivités locales	- 133,23	- 131,89
Total général :	1.017,01	1.076,27

Pour une grande part, la différence résulte de l'inscription de recettes sur des chapitres jusqu'alors dotés pour mémoire.

C'est en particulier le cas du produit des fonds de concours (44,7 milliards).

De même sur les recettes non fiscales, la plus-value de 2,3 milliards s'explique en fait par un double mouvement :

- la comptabilisation de 3,6 milliards de francs sur des lignes jusqu'alors dotées pour mémoire, soit essentiellement les versements effectués par la Banque de France au titre du fonds de stabilisation des changes (2,01 milliards) et le produit de l'écrêtement des recettes transférées aux collectivités locales (1,58 milliards).

- d'une révision en baisse du montant total des autres recettes non fiscales. Cette réduction globale recouvre de très nombreux ajustements parmi lesquels on peut citer une moins value sur les intérêts des avances, des prêts et dotations en capital ou sur les revenus du domaine de l'Etat. En revanche, une plus value significative est constatée sur la ligne "divers".

A côté de ces mouvements traditionnels, on relève une nouvelle plus-value de 11 milliards de francs sur les recettes fiscales brutes et qui provient, pour l'essentiel, de l'impôt sur le revenu, dont le rendement excède de 8,1 milliards les évaluations révisées de la seconde loi de finances rectificative. Une évolution identique est constatée en matière d'impôt sur les sociétés et d'impôt de Bourse. En revanche, le produit de la T.V.A. s'avère inférieur de 0,5 milliard de francs aux évaluations révisées.

Ainsi, en définitive, le produit des impôts directs de 1986 s'avère sensiblement supérieur (+ 5,6 %) aux estimations contenues dans la loi de finances initiale, traduisant ainsi une amélioration notable des revenus tant des ménages que des entreprises.

De même, l'ensemble des recettes fiscales excède de 2,8 % les estimations initiales et de 1 % les évaluations figurant dans la seconde loi de finances rectificative.

Enfin, on notera que les remboursements et dégrèvements d'impôts, qui viennent en déduction des recettes, ont également connu une forte augmentation. Leur montant total s'élève en effet à 113,22 milliards de francs, soit 2,8 milliards de plus que le chiffre estimé dans la seconde loi de finances rectificative. Le présent projet de loi propose donc de constater ce dépassement.

Compte tenu de ces divers éléments, le montant net (1) des recettes du budget général atteint donc 963,05 milliards de francs pour l'exercice 1986.

(1) Après imputation des remboursements et dégrèvements d'impôts.

B. D'IMPORTANTES AJUSTEMENTS EN MATIERE DE DEPENSES

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

Pour le seul budget général, les ouvertures de crédits demandées pour couvrir les dépassements constatés en cours de gestion atteignent 15.991 millions de francs, soit 1,3 % des crédits nets. Par rapport à 1985, on constate donc un doublement des crédits nécessaires. Toutefois, cette évolution particulièrement forte doit s'interpréter avec prudence dans la mesure où elle permet de faire disparaître certains reports de charges qui étaient jusqu'alors traditionnels. Parallèlement, les crédits inutilisés et non reportés sur l'exercice suivant représentent 13.291 millions de francs contre 7.685 milliards en 1985. Ainsi, le solde des dépassements et des annulations s'établit à 2.700 millions de francs.

De même, les ouvertures demandées sur les budgets annexes atteignent 12,9 milliards de francs, soit un chiffre pratiquement identique à celui de l'année précédente, tandis que les annulations portent sur 5,1 milliards de francs (+ 14,5 %).

1. Les ajustements concernant le budget général

Dans l'ensemble, ils se caractérisent par :

- une croissance très forte des dépassements sur crédits évaluatifs qui atteignent 15.988,8 millions de francs (+ 110 %) ;
- une nouvelle réduction des dépassements sur crédits provisionnels (1,5 million de francs contre 5 millions en 1985) ;
- une réapparition, pour un montant significatif, de dépassement sur crédits limitatifs (1,5 million contre 30.000 francs en 1985).
- une augmentation sensible des crédits à annuler en fin de gestion.

a) Les ouvertures complémentaires

Pour l'essentiel, les ouvertures de crédits complémentaires concernent donc des chapitres évaluatifs sur lesquels, par conséquent, les dépenses peuvent s'imputer si nécessaire, au-delà de la dotation prévue en loi de finances.

Le tableau suivant permet de présenter les principaux chapitres concernés.

Montant des dépassements
(en milliards de francs)

	1985	1986
Dette publique et dépenses en atténuation de recettes :		
- charges de la dette	5.098,2	909,9
- dépenses en atténuation de recettes	1.316,0	3.897,3
Pensions civiles et d'anciens combattants	300,2	357,7
Frais de justice et réparations civiles	278,1	325,8
Cotisations et prestations sociales	140,9	7.775,8
Bonifications d'intérêts	388,0	792,6
Fonds national de chômage	-	1.888,5
Divers	62,3	41,2
Total :	7.583,7	15.988,8

Trois grandes catégories de dépenses permettent d'expliquer la très forte progression des dépassements sur crédits évaluatifs.

- Les crédits de cotisations et de prestations sociales accusent un dépassement de 7,77 milliards de francs. Toutefois, cette situation résulte en grande partie du rattachement, sur l'exercice 1986, des versements de l'Etat à la Caisse nationale d'allocation familiale et à la Caisse des dépôts et consignations. Or, jusqu'à présent, ces versements étaient comptabilisés sur l'exercice suivant. On notera d'ailleurs dès maintenant qu'une régularisation similaire est effectuée sur les charges de bonifications relatives aux prêts du Crédit agricole :

- les dépenses en atténuation de recettes enregistrent également un dépassement largement supérieur à celui de l'année précédente. Il provient essentiellement de deux chapitres du budget des charges communes, à savoir les "dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées" et les "remboursements sur produits indirects ou divers",

- le chapitre "Fonds national du chômage" du budget du Travail présente un dépassement de 1.888 millions de francs, qui résulte, pour l'essentiel, du versement de la subvention de l'Etat au Fonds de solidarité et du paiement des aides aux chômeurs créant ou reprenant une entreprise. Il est à noter que ce même chapitre avait fait l'objet d'une annulation de 190 millions de francs en avril 1986.

En revanche, il est à remarquer que, dans l'ensemble, les dépassements sur les chapitres de la dette publique se sont considérablement réduits en 1985 et 1986, à la suite notamment des ouvertures de crédits décidées en loi de finances rectificative. Toutefois, ponctuellement, les crédits complémentaires d'un montant significatif restent nécessaires. C'est en particulier le cas pour les chapitres "Services des avances de la Banque de France" et "Frais de trésorerie".

Les ajustements de fin de gestion font également apparaître un dépassement de 1,5 million de francs sur le chapitre 31-46 "Remises diverses" des services financiers, et doté de crédits provisionnels. En outre, ils proposent de régulariser un autre dépassement de 1,5 million, portant sur des crédits limitatifs, et résultant exclusivement d'erreurs matérielles.

b) Les annulations de crédits

Pour le budget général, la loi de règlement propose d'annuler 13.291 millions de francs de crédits inutilisés. En particulier, sont concernés :

- le budget des Charges communes pour 9,2 milliards de francs, soit :

- 3,1 milliards au titre des intérêts des bons du Trésor à court terme et valeurs assimilées,
- 1,9 milliard pour les mesures générales intéressant les agents du secteur public,
- 1,7 milliard pour les primes à la construction,
- 638 millions au titre de la participation de l'Etat au service d'emprunt à caractère économique.

- Le budget de l'agriculture où il est demandé d'annuler 437 millions sur le chapitre "Protection sociale en agriculture".

- **Le budget de la Santé et de la Solidarité nationale** pour lequel une annulation de 417,9 millions est proposée sur les crédits de l'action sociale obligatoire.

2. Les ajustements concernant les budgets annexes

S'agissant des budgets annexes, la loi de règlement prévoit une ouverture de crédits représentant 12,87 milliards de francs. Parallèlement, les annulations proposées s'élèvent à 5,09 milliards de francs.

Traditionnellement, les ajustements les plus importants concernent le budget des Postes et télécommunications et le budget des Prestations sociales agricoles.

Sur le budget des P.T.T., les dépassements atteignent 9,5 milliards de francs. Ils s'expliquent à hauteur de 5,3 milliards par le remboursement anticipé d'emprunts de la Caisse nationale de l'Energie. De même, un dépassement de 2,98 milliards provient d'une modification dans la prise en charge des intérêts sur emprunts.

En contrepartie, les annulations représentent 2,78 milliards de francs, soit 1,5 % des crédits ouverts. Elles régressent donc très fortement par rapport à l'exercice 1985, où elles atteignaient 7,8 milliards de francs.

Le budget des Prestations sociales agricoles enregistre 2,9 milliards de francs de dépassement. L'essentiel figure au chapitre 37-91 "Reversement et restitution de droits indûment perçus", doté pour mémoire en loi de finances initiale. Quant aux annulations, elles s'élèvent à 2,1 milliards de francs, soit un montant deux fois supérieur à celui de 1985.

3. Les ajustements concernant les comptes spéciaux du Trésor

Les ouvertures de crédits demandées au titre des Comptes spéciaux du Trésor atteignent 465 millions de francs, dont 458 sur les comptes retraçant des opérations à caractère temporaire. Les annulations portent sur 778 millions de francs. Enfin, il est proposé d'accorder une autorisation de découvert égal à 25,015 milliards de francs au titre du compte retraçant les opérations avec le Fonds monétaire international. On rappelle en effet que cette ligne est traditionnellement dotée pour mémoire dans la loi de finances initiale.

C. UNE REDUCTION DU DEFICIT GLOBAL

Compte tenu de l'ensemble des ajustements précédemment évoqués, le déficit global (1) de l'exercice 1986 s'établit donc à 141,09 milliards de francs.

De fait, il s'avère donc :

- inférieur de 4,2 milliards de francs aux prévisions établies dans la loi de finances initiale,

- inférieur de 12,19 milliards de francs aux résultats définitifs de l'année 1985.

Le tableau suivant permet d'ailleurs de résumer ces différents résultats.

Tableau de synthèse
(en millions de francs)

	Lois de finances initiales			Lois de règlement		
	1986	1985	Évolution %	1986	1985	Évolution %
Opérations à caractère définitif						
Dépenses du budget général*.....	1.030.820	994.909	+ 3,6	1.114.582	1.058.790	+ 5,3
Recettes du budget général*.....	889.590	855.725	+ 4,0	963.052	904.286	+ 6,5
Comptes d'affectation spéciale (solde).....	+ 182	+ 247	"	+ 583	+ 413	"
Solde des opérations à caractère définitif.....	- 141.048	- 138.937	"	- 150.947	- 154.091	"
Opérations à caractère temporaire						
Charges.....	133.236	162.781	+ 12,6	186.490	174.267	+ 7,0
Ressources.....	178.942	161.526	+ 10,8	190.167	168.947	+ 12,6
Solde des opérations à caractère temporaire.....	- 4.294	- 1.255	"	+ 3.677	- 5.320	"
Solde global hors F.M.I.....	- 145.342	- 140.192	"	- 147.270	- 159.411	"
Solde global hors F.M.I., hors F.S.C..	- 145.342	- 140.192	"	- 141.089	- 153.265	"

*Hors dégrèvements et remboursements d'impôts.

(1) Hors F.M.I. et hors Fonds de stabilisation des changes.

Les opérations à caractère définitif accusent un déficit de 150,9 milliards de francs, certes supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale, mais également inférieur au résultat de 1985.

Parallèlement, les opérations à caractère temporaire dégagent un excédent de 3,6 milliards de francs alors que l'exercice précédent s'était soldé par une charge nette de 5,3 milliards de francs.

Le déficit global de l'exercice 1986 représente donc en définitive 2,8 % du P.I.B. contre 3 % prévu dans le budget initial. Pour la première fois depuis 1980, le résultat final est ainsi inférieur aux prévisions et le déséquilibre des finances publiques a pu être réduit.

CHAPITRE III

RESULTATS D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 1986

Les différents ajustements opérés, tant par voie législative que réglementaire, ont conduit à modifier très sensiblement le budget initial de 1986, et par conséquent, son évolution d'ensemble par rapport à l'exercice précédent.

Le projet de loi de règlement fournit donc l'occasion d'analyser plus en détail l'ensemble des opérations effectivement conduites au cours de l'année et permet d'évaluer dans quelle mesure les objectifs affichés ont pu être atteints.

I. LES OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

Les opérations définitives résultant de l'exécution des lois de finances sont imputées au budget général, aux budgets annexes et à certains comptes d'affectation spéciale.

A. LE BUDGET GENERAL

1. Les dépenses budgétaires

Les dépenses effectives de 1986 se sont élevées à 1.227,8 milliards de francs et ont progressé de 6,1 % par rapport à l'année précédente.

Si l'on déduit de ce total le montant des dégrèvements et remboursements d'impôts - soit 113,87 milliards de francs - les

dépenses nettes du budget général atteignent alors 1.114,58 milliards de francs, marquant ainsi une augmentation de 5,3 % par rapport à 1985. Ce rythme de progression est donc inférieur à celui de l'année précédente (+ 6,6 %) mais également à celui du P.I.B. en valeur durant l'année 1986 (+ 6,9 %).

Cette évolution d'ensemble recouvre cependant des situations contrastées.

a) Les dépenses civiles ordinaires

Les dépenses civiles ordinaires comprennent la charge de la dette publique, les dépenses de fonctionnement et les interventions publiques. D'un montant de 973,8 milliards de francs, elles ont progressé de 5 % et sont supérieures de 12,6 % aux prévisions initiales.

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

Les dépenses inscrites au titre I ont atteint en définitive 214,87 milliards de francs. Elles marquent ainsi une progression de 9 % par rapport à l'exercice précédent, soit un taux très largement supérieur à celui de l'ensemble des dépenses ordinaires. Toutefois, on notera que depuis 1983, le rythme d'augmentation de cette catégorie de charges se réduit et les résultats de 1986 confirment d'ailleurs cette tendance.

- La dette publique

La charge de la dette (1) s'élève à 92,89 milliards de francs et augmente de 3,5 % par rapport à 1985. Cette évolution globale relativement modeste recouvre cependant des mouvements beaucoup plus importants, mais de sens contraire.

• Le coût de la dette à long terme s'est accru de 42,2 % pour atteindre 49,63 milliards, traduisant ainsi la nouvelle tendance du Trésor à recourir d'abord à l'emprunt pour financer son déficit.

• La charge de la dette flottante est revenue à 38,93 milliards, soit une réduction de 15,8 %. Cette évolution résulte d'une baisse sensible des paiements d'intérêts sur bons du Trésor à court terme.

(1) non compris les dépenses occasionnées par l'octroi de la garantie de l'Etat.

- le coût de la dette extérieure s'est réduit de plus de moitié à la suite des remboursements anticipés effectués tant en 1985 qu'en 1986, mais aussi grâce à la baisse du cours du dollar.

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

Elles représentent 7,43 milliards de francs, en augmentation de 44,4 % par rapport à 1985. Cette forte progression est largement imputable aux versements à la COFACE qui ont atteint 4,45 milliards de francs (+ 174,7 %) dont 2,8 milliards pour la seule assurance crédit. Parallèlement, la mise en jeu des garanties accordées aux établissements financiers pour certains prêts à l'industrie s'est soldée par un coût de 1.328 millions de francs (+ 30,2 %).

En revanche, le poids des garanties diverses s'est réduit de 36 % pour revenir à 1,4 milliard.

- Les dépenses en atténuation de recettes.

Elles s'élèvent à 114,54 milliards de francs et progressent de 12 % par rapport à l'exercice précédent. Les dégrèvements et remboursements d'impôts en constituent l'essentiel, soit 113,22 milliards. Les mesures prises afin d'alléger la taxe professionnelle expliquent la forte croissance de ce poste au cours des dernières années.

- **Les dépenses de fonctionnement (titres II et III)**

Le total des dépenses nettes effectuées à ce titre atteint 402,01 milliards de francs, soit 7,2 % de plus qu'en 1985.

- Les charges de personnel se sont élevées à 342,4 milliards de francs, soit une hausse de 8,24 %. Au titre des budgets civils, elles recouvrent :

- les rémunérations : 187,98 milliards (+ 4,87 %)
- les pensions et allocations : 70,39 milliards (+ 7,20 %)
- les charges sociales : 52,23 milliards (+ 27,9 %)

La progression spectaculaire du poste "charges sociales" doit cependant être interprétée avec prudence. En effet, elle provient - en grande partie - du rattachement à l'exercice 1986 de certaines opérations qui, jusqu'alors, étaient reportées sur l'année suivante. Il s'agit en particulier des sommes versées à la Caisse nationale d'allocations familiales (4,5 milliards de francs) et à divers régimes de sécurité sociale (3,6 milliards de francs). Si l'on élimine l'impact de cette opération de régularisation, la croissance du poste "charges sociales" revient alors à 10 %.

- *Les dépenses de matériel et de fonctionnement* (19,3 milliards) ont augmenté de 7,96 %.

- *Les travaux d'entretien* (2,7 milliards) ont enregistré une faible progression de 2,6 %, en dépit de l'effort sensible réalisé pour l'entretien du réseau routier (+ 6,4 %).

- *Les subventions de fonctionnement* versées aux établissements publics ainsi qu'à divers organismes se sont contractées de 9 % et reviennent à 27,58 milliards de francs. Cette évolution s'explique notamment par le transfert dans la dotation générale de décentralisation des subventions d'Etat accordées aux établissements scolaires. On notera cependant que les subventions inscrites au titre des budgets de la recherche, de la culture et du travail ont progressé respectivement de 3,7 %, de 9,6 % et de 9,7 %.

• **Les dépenses d'intervention publique (titre IV)**

Représentant 356,95 milliards de francs, elles restent pratiquement stables (+ 0,05 %) en valeur courante par rapport à l'exercice précédent.

- *Les interventions politiques et administratives* ont progressé de 13,07 % pour atteindre 23,2 milliards de francs. Cette évolution est imputable à la dotation globale de décentralisation (+ 30 %) inscrite au budget de l'Intérieur (voir ci-dessus).

- *Les charges de l'action internationale* sont revenues à 5,5 milliards de francs, après un exercice 1985 exceptionnel du fait du versement d'une avance non remboursable à la Communauté économique européenne.

- *Les dépenses d'action éducative et culturelle* ont représenté 40,669 milliards de francs (+ 4,6 %). Celles prévues au titre du budget de l'éducation nationale ont augmenté de 3,2 %. De même, les moyens mobilisés en faveur de la formation professionnelle s'inscrivent en nette progression. En revanche, au budget de la culture, les subventions en faveur des spectacles ont baissé de 2,23 %.

- *L'action économique - encouragements et interventions* - a mobilisé 109,29 milliards de francs, soit une progression de 11,5 %. Les évolutions les plus significatives concernent :

+ le budget des charges communes où les dépenses ont atteint 45,89 milliards (+ 11,7 %) en dépit d'une croissance relativement faible des moyens consacrés au financement des primes à la construction (+ 3,1 %) et aux bonifications d'emprunt à caractère économique (+ 4,2 %). En fait, la progression constatée en 1986

provient, pour une large part, de l'inscription d'une dotation de 3,49 milliards destinée à la Caisse d'amortissement pour l'acier (C.A.P.A.), pour lui permettre de rembourser ses dettes à l'égard du Trésor.

+ Le budget de l'agriculture dans lequel 21,3 milliards de francs ont été consacrés à ce type d'interventions (+ 21,4 %). Cette évolution s'explique par le poids croissant des subventions pour la valorisation de la production agricole (+ 76,5 %) et dans une moindre mesure des bonifications de prêts du Crédit agricole (+ 3,7 %).

+ Le budget du travail pour lequel les dépenses, qui concernent essentiellement le fonds national de l'emploi, ont progressé de 6,83 %.

- *Les subventions aux entreprises d'intérêt national* n'ont augmenté que de 2,2 % contre 11,2 % en 1985, sous l'effet d'un ralentissement de la progression des versements aux Charbonnages de France (+ 3,5 %) et à la S.N.C.F. (+ 1,2 %).

- *Les dépenses d'action sociale*, qui comprennent les charges d'assistance et de solidarité, et celles de prévoyance, se sont réduites de 7,4 % pour s'établir à 151,8 milliards de francs. Une telle évolution traduit pour partie l'impact de différentes mesures adoptées dans la loi de finances initiale pour 1986, à savoir, l'institution d'un mécanisme de surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse, le transfert sur la sécurité sociale du financement de la lutte contre les maladies mentales et la réforme de l'assurance maladie des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés. Mais elle résulte également d'une diminution des versements au fonds national de solidarité (- 15 %) due à la disparition d'une charge exceptionnelle supportée en 1985. En revanche, les subventions versées à l'UNEDIC, au fonds national d'aide au logement et au fonds national de l'habitat ont à nouveau progressé de façon significative.

b) Les dépenses civiles en capital

Les autorisations de programme ont en définitive représenté un montant total de 100,46 milliards de francs (- 3,2 %).

Parallèlement, les dépenses nettes sur crédits de paiement constatées au cours de l'exercice 1986 atteignent 99,06 milliards de francs, marquant ainsi une progression de 17 % par rapport à 1985. Le taux de consommation s'est légèrement accru, passant de 85 % à 85,5 %.

• **Les investissements directs de l'Etat (titre V)**

Fortement majorée par les lois de finances rectificatives, cette catégorie de dépenses a représenté 46,54 milliards de francs, enregistrant ainsi une croissance particulièrement forte par rapport à l'exercice précédent (+ 49,9 %). Toutefois, cette évolution d'ensemble doit s'interpréter en tenant compte de crédits importants mobilisés dans le cadre de l'opération de consolidation des prêts accordés aux entreprises sidérurgiques.

Tout à fait logiquement, cet événement a affecté les crédits destinés au secteur des entreprises industrielles et commerciales. Leur montant a été multiplié par deux pour atteindre 29,06 milliards de francs.

Le tableau suivant permet d'ailleurs de présenter les principaux bénéficiaires des apports de l'Etat.

Entreprises	Montant (En millions de francs)
Fonds d'intervention sidérurgique	11 267,6
Usinor	6 123,5
Sacilor	5 887,4
Renault	5 000
C.D.F.-Chimie	245
Thomson	80
C.G.E.	70
Entreprise minière et chimique	55
Péchiney	20

Dans les autres domaines, les évolutions sont beaucoup moins marquées.

En ce qui concerne les transports, les dépenses se sont accrues de 8,2 % et représentent 9,7 milliards. L'effort le plus significatif a été réalisé en faveur du réseau routier (+ 9,6 %).

Les dépenses d'équipement culturel et social ont diminué de 15,18 % en raison du recul des investissements de l'éducation nationale (- 50 %) lié aux mesures de décentralisation.

Enfin, les dépenses pour les équipements administratifs et divers ont atteint 3,4 milliards (+ 21,1 %). On relève en particulier la majoration très sensible des moyens consacrés aux établissements pénitentiaires et aux opérations de constructions interministérielles.

• **Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI)**

En ce domaine, les dépenses effectives ont représenté 52,5 milliards de francs, reculant ainsi de 1,93 % par rapport à 1985.

L'analyse des dépenses par grande catégorie fait apparaître :

- une diminution sensible des subventions d'équipement à l'agriculture (- 6,52 %) due à une baisse du taux de consommation des crédits sur certains chapitres,

- une réduction importante (- 29,4 %) des concours aux entreprises industrielles et commerciales, et qui s'explique par la contraction des aides à l'équipement naval, mais aussi par une sous-consommation des moyens sur le chapitre "Actions en faveur des P.M.E./P.M.I.";

- une stabilisation des dépenses en faveur du logement et de l'urbanisme (+ 0,6 %) d'une part, et de l'énergie et des mines d'autre part (+ 1,8 %);

- une très forte progression des subventions d'investissement dans le secteur des transports et communications (+ 18,1 %) et des équipements administratifs et divers (+ 36,1 %). S'agissant des transports, l'évolution provient des efforts réalisés pour le TGV Atlantique et le réseau routier local tandis que les dotations consacrées à la flotte de commerce connaissent un net recul. De même, pour ce qui concerne les équipements administratifs, la progression des crédits s'explique par l'augmentation de la dotation globale d'équipement (+ 13,2 %) et des dotations destinées à l'équipement scolaire ;

- une réduction sensible des subventions d'équipement culturel et social (- 6 %).

c) Les dépenses militaires

Les dépenses nettes du budget de la défense se sont élevées à 154,9 milliards de francs, soit une augmentation de 6,38 %.

Toutefois, pour connaître le poids réel des dépenses militaires dans le budget général, il convient de corriger le résultat précédent pour tenir compte des transferts opérés en cours de gestion, c'est-à-dire :

- le transfert, sur divers budgets de la recherche, des crédits destinés au financement de travaux militaires par le Commissariat à l'énergie atomique;

- l'inscription, sur les budgets militaires, de crédits en provenance du budget des transports afin de soutenir les programmes aéronautiques.

Après ces corrections, les dépenses militaires au sens strict s'établissent à 160,4 milliards de francs (+ 5,9 %). Elles représentent donc 13,06 % des dépenses budgétaires et 3,85 % du produit intérieur brut marchand.

- Les dépenses ordinaires - soit 83,98 milliards de francs - ont progressé de 6 % sous la poussée des dépenses de personnel.

- Les dépenses en capital s'avèrent supérieures de 6,7 % à celles de 1985 et atteignent 70,93 milliards de francs. On remarque en particulier une augmentation sensible des dépenses de fabrication (+ 7,33 %) et d'études (+ 6,7 %). En revanche, les dépenses d'infrastructure sont globalement reconduites en francs constants (+ 2,34 % en valeur) avec cependant de très fortes disparités entre les différentes sections (Air : - 14,89 %; Gendarmerie : + 20,34 %).

2. Les recettes du budget général

Les ressources définitives du budget général se sont élevées, en 1986, à 1.076,27 milliards de francs, enregistrant ainsi une progression de 7,3 % par rapport à l'exercice 1985.

Le tableau suivant permet de présenter les principales catégories de recettes, ainsi que leur évolution d'une année sur l'autre.

Nature des produits	Recettes effectives		Variations de 1985 à 1986
	1985	1986	
	(En millions de francs)		(En %)
A. — Impôts			
Impôts directs et taxes assimilées	388 834	426 908,55	+ 9,8
Enregistrement.....	42 982,9	47 000,8	+ 9,35
Timbre et impôt sur opérations de bourse...	8 152,6	10 023,75	+ 22,95
Droits d'importation et taxes sur les produits pétroliers	94 193,35	103 031,05	+ 9,4
Taxe sur la valeur ajoutée	452 819,2	475 497,8	+ 5
Contributions indirectes.....	25 802,45	27 389,55	+ 6,15
Autres taxes indirectes	1 774,1	1 994,3	+ 12,4
Sous-totaux A	1 014 558,6	1 091 845,8	+ 7,6
B. — Autres recettes			
Recettes non fiscales	66 565,3	71 640,6	+ 7,6
Fonds de concours et recettes assimilées ...	39 913,1	44 685,9	+ 11,95
Sous-totaux B	106 478,4	116 326,5	+ 9,25
Totaux des recettes avant prélèvements (A + B)	1 121 037	1 208 172,3	+ 7,8
C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'État			
— au profit des collectivités locales	- 82 911,5	86 129,4	+ 3,9
— au profit des Communautés européennes	- 35 059	- 45 767,1	+ 30,5
Sous-totaux C	- 117 970,5	- 131 855,5	+ 11,8
Totaux des recettes budgétaires revenant à l'État	1 003 066,5	1 076 316,8	+ 7,3

A la lecture de ces chiffres, on constate donc que les recettes fiscales ont enregistré une progression plus faible que celle des "autres recettes". En revanche, les prélèvements sur ressources ont connu une forte accélération.

a) Les recettes fiscales

Elles s'élèvent à 1.091,84 milliards de francs, marquant ainsi une progression de 7,6 % par rapport à 1985. On note donc que le rythme d'augmentation de cette catégorie de ressources s'est fortement ralenti en l'espace d'un an (9 % en 1985).

• **Le produit des impôts directs s'est accru de 9,8 %.** Cette évolution d'ensemble plus sensible que celle de l'année précédente (6,8 %) recouvre cependant des situations très diverses :

- le rendement de l'impôt sur le revenu n'a progressé que de 4,7 % contre 6,2 % en 1985 compte tenu de l'impact des mesures d'allégement prises dans le cadre de la loi de finances initiale ;

- l'impôt sur les sociétés a rapporté 104,1 milliards de francs, soit 18,8 % de plus qu'en 1985. Une telle accélération traduit une amélioration très nette de la situation financière des entreprises au cours de l'année 1986 ;

- le produit de l'impôt sur les grandes fortunes a augmenté de 7,1 % pour atteindre 5,9 milliards tandis que les retenues et prélèvements sur revenus de capitaux mobiliers permettaient de dégager 36,1 milliards (+ 6,1 %) ;

- enfin, on constate une forte augmentation des ressources générée par les "autres impôts directs" et qui s'explique par la création - à titre temporaire - d'une taxe de 10 % sur les avoirs rapatriés.

• **La taxe sur la valeur ajoutée a procuré 475,5 milliards de francs au budget général, soit 5 % de plus qu'en 1985.** Bien que sensible, cette progression s'avère moindre que celle enregistrée durant l'exercice précédent (+ 8,5 %). Un tel ralentissement provient en grande partie de la baisse du prix du pétrole.

• **Les droits d'importation et taxes sur les produits pétroliers ont à nouveau connu une forte progression (+ 9,4 %) qui reflète essentiellement l'évolution du rendement de la T.I.P.P. à la suite des relèvements de tarifs opérés en cours d'année.**

• **Enfin, le développement de l'activité boursière a entraîné un doublement du rendement de l'impôt sur les opérations de bourse, tandis que le produit du timbre progressait modérément (+ 6,6 %) sous l'effet exclusif d'une majoration des tarifs.**

b) Les recettes non fiscales

Elles ont procuré 71,64 milliards de francs au budget général, soit un accroissement de 7,6 % par rapport à l'exercice 1985.

- **Les produits des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier** se sont accrus de 25,2 % en raison notamment du versement par E.D.F.-G.D.F. d'acomptes sur dividende, d'une nouvelle augmentation des ressources en provenance du budget annexe des P.T.T., et d'une majoration sensible des versements effectués par la Caisse des dépôts et consignations.

- **Le montant des taxes, redevances et recettes assimilées** s'est accru de façon modérée (+ 5,1 %) dans un contexte marqué par une dégradation du taux de recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires.

- **Le produit des intérêts des avances, des prêts et dotations en capital** s'est réduit de 18,8 %, après une baisse de 11,3 % en 1985. Pratiquement, tous les postes sont concernés. En particulier, les intérêts sur prêts du F.D.E.S. ont chuté de 29,3 % tandis que les intérêts sur dotations en capital se sont contractés de 3,35 %. En outre, la disparition des versements exceptionnels de la Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (CACOM) est venue accentuer ce mouvement d'ensemble.

- **Les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat** ont progressé de 12,2 %, reflétant ainsi l'impact du relèvement des taux de cotisation, décidé en 1986 dans le cadre des mesures prises pour assurer le financement des retraites et des pensions (loi du 18 août 1986).

- **Les produits divers** se sont accrus de 17 % grâce à deux ressources nouvelles : une contribution exceptionnelle de deux milliards de francs versée par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales et les recettes sur coupons courus perçues lors d'émission d'obligations assimilables du Trésor (O.A.T.).

c) Les fonds de concours

Inscrit "pour mémoire" dans la loi de finances initiale, le produit des fonds de concours affectés au budget général aura atteint en définitive 44,68 milliards de francs, marquant ainsi une progression de 11,95 % par rapport à 1985. Toutefois, on relève :

- une augmentation très forte des fonds de concours ordinaires et spéciaux (+ 15 %) qui représente plus des neuf dixièmes de ce type de recettes;

- une diminution sensible (- 20 %) des fonds de concours de coopération internationale à la suite d'une réduction des versements de la Communauté économique européenne.

d) Les prélèvements sur recettes

Ils ont représenté, dans l'ensemble, 131,89 milliards de francs, en augmentation de près de 12 % par rapport à l'année précédente.

Pour l'essentiel, cette évolution provient des prélèvements effectués au profit de la C.E.E. et dont le montant est passé de 35 à 45,7 milliards de francs (+ 30,5 %) à la suite d'une très forte majoration de la contribution payée au titre de la T.V.A. alors que les versements de droits d'importation, prélèvements agricoles et cotisations à la production sur les sucres connaissent une croissance plus modérée (+ 3,3 %).

Pour les prélèvements opérés au profit des collectivités locales, l'augmentation n'a été que de 3,9 % au lieu de 6,1 % en 1985. Si la dotation globale de fonctionnement a été majorée de 5,55 %, en revanche les versements effectués au titre du fonds de compensation de la T.V.A. se sont contractés de 6,8 %.

e) Les recettes effectives

Le montant brut des recettes de l'Etat doit également être corrigé pour tenir compte du volume des dégrèvements et remboursements d'impôts.

Ils ont porté sur 113,87 milliards de francs (+ 14,8 %) présentant ainsi un taux de progression deux fois supérieur à celui du produit fiscal brut. Ce mouvement est particulièrement sensible en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés mais s'explique également par le maintien des mesures d'allègement de taxe professionnelle, décidées dans le cadre de la loi de finances pour 1988.

Ainsi, en définitive, les recettes nettes du budget général se sont élevées, pour l'exercice 1986, à 963,05 milliards de francs contre 904,28 milliards en 1985. Elles ont donc progressé de 6,5 %, soit un taux légèrement inférieur à celui enregistré pour le produit national brut en valeur (6,9 %).

B. LES BUDGETS ANNEXES

Les opérations définitives réalisées au titre des huit budgets annexes ont représenté 260,2 milliards de francs. Par rapport à 1985, elles progressent donc de 6,4 %.

Le tableau suivant permet de résumer la situation des différents budgets annexes.

Budgets annexes	1985	1986			Variation en %
	Opérations définitives (1)	Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives (1)	
(En millions de francs)					
Imprimerie nationale	1 746,05	1 597,5	1 736,2	1 896	+ 8,6
Journaux officiels.....	496,90	459,5	520,2	526,4	+ 5,9
Légion d'honneur.....	130,75	111,1	131,5	111,2	- 14,9
Ordre de la Libération.....	3,30	3,5	4	4	+ 22,1
Monnaies et médailles.....	591,95	696	720,5	731,2	+ 23,5
Navigation aérienne.....	1 834,55	1 941,4	2 031,4	2 000,1	+ 9
Postes et télécommunications.....	176 002,15	179 388,4	189 724	188 641,3	+ 7,2
Prestations sociales agricoles.....	63 859,45	65 702	65 560,2	66 317,2	+ 3,8
Totaux généraux	244 665,10	249 499,4	260 428	260 227,4	+ 6,4

(1) Y compris les augmentations de fonds de roulement et les excédents à reverser au trésor

Il apparaît ainsi que seul le budget de la Légion d'Honneur présente des dépenses en nette régression. Tous les autres budgets voient leurs dépenses s'accroître à des rythmes parfois très importants.

• Les crédits inscrits au titre du budget annexe des P.T.T. ont atteint 188,64 milliards de francs.

Toutefois, compte tenu des modifications apportées au cadre comptable, les comparaisons avec 1985 sont parfois délicates.

En ce qui concerne les recettes du compte d'exploitation, on relève une croissance sensible des produits de la poste (+ 8,6 %) due notamment aux relèvements tarifaires. En revanche, les produits des télécommunications ont moins progressé que prévu en raison des profonds changements de politique tarifaire décidés au cours du dernier trimestre de l'année. Les produits financiers qui proviennent pour l'essentiel, du placement par la Caisse des dépôts et consignations des fonds recueillis par la Caisse nationale d'Épargne, se sont élevés à 28 milliards de francs, soit 2,7 % de plus qu'en 1985. Enfin, il convient de relever un versement exceptionnel de 3 milliards de francs, en provenance de la Caisse nationale des télécommunications (C.N.T.) et qui s'apparente à un prélèvement sur les fonds accumulés par cet établissement.

S'agissant des charges d'exploitation, les dépenses de personnel ont représenté 68,83 milliards de francs en progression de 4,3 % par rapport à l'exercice 1985. Les frais financiers ont augmenté de 1,4 % pour s'établir à 34 milliards. La baisse du montant des intérêts versés aux titulaires de livrets de la Caisse d'Épargne a en effet été contrebalancée par une progression sensible (+ 19,8 %) des intérêts versés au titre des emprunts contractés par le budget annexe. Parallèlement, le montant des dotations aux amortissements et provisions a atteint 36 milliards de francs.

Le résultat d'exploitation de l'année s'établit donc à 7,39 milliards de francs contre 11,2 milliards en 1985, soit 7,14 milliards pour les télécommunications et 250 millions pour la poste. Encore faut-il souligner que ce résultat a été acquis grâce à un concours de 4,3 milliards de francs de la fonction "télécommunication" à la fonction "postes".

Les ressources de la section des opérations en capital se sont élevées à 75,19 milliards, dont 23,25 milliards sous forme d'emprunt (+ 6 %).

Les dépenses de la section des opérations en capital atteignent 76,21 milliards de francs, en forte progression (+ 20 %) par rapport à 1985. Les remboursements d'emprunt ont mobilisé 16,29 milliards (+ 31 %) alors que les investissements propres aux postes et télécommunications n'augmentaient que de 3,3 % pour s'établir à 31,94 milliards. En revanche, les dépenses relatives à la filière électronique et au Centre national d'études spatiales ont à nouveau connu une forte croissance (+ 41,4 %).

Enfin, le versement au budget général, dont le montant initial avait été fixé à 3 milliards de francs, a finalement atteint 6,15 milliards. Cette majoration du prélèvement a été rendue possible par l'amélioration du résultat d'exploitation au regard des prévisions initiales, mais également par la recette exceptionnelle de trois milliards en provenance de la C.N.T.

Or, la Cour note dans son rapport (p. 93) que "S'il est bien inférieur à l'excédent dégagé par la première section, et en cela conforme aux principes rappelés par la décision n° 84-184 DC du 29 novembre 1984 du Conseil constitutionnel, le prélèvement opéré au bénéfice du budget général n'en aboutit pas moins à un excédent des dépenses totales du budget annexe sur les ressources constatées, y compris celles qui proviennent de l'emprunt autorisé par les lois de finances, le déficit ainsi créé, soit 1.320 millions, étant financé par un prélèvement sur le fonds de roulement".

- Pour le budget annexe des Prestations agricoles (B.A.P.S.A.), l'exercice 1986 se solde par un excédent de 699,4 millions qui, malgré les observations réitérées de la Cour, vient s'ajouter au compte du résultat des exercices clos.

Les recettes ont progressé de 3,8 % grâce à une augmentation du produit des cotisations (+ 6,3 %) mais également du fait d'un accroissement significatif (+ 14 %) des sommes reçues au titre de la compensation démographique. En revanche, les versements du Fonds national de solidarité et de la caisse nationale d'allocations familiales se sont réduits, de même que les contributions de l'Etat en provenance du budget de l'agriculture.

L'ensemble des charges du B.A.P.S.A. s'établit à 65,6 milliards. En particulier, les dépenses d'intervention ont atteint 63,2 milliards de francs (+ 3,7 %) compte tenu d'une augmentation relativement modérée (+ 3,8 %) des charges d'assurance vieillesse.

- Au cours de sa deuxième année de fonctionnement, le budget annexe de la Navigation aérienne a enregistré 2 milliards de recettes, notamment grâce à une augmentation de 14 % du produit de la redevance de route. Parallèlement, les charges d'exploitation se sont accrues de 13,7 %, ramenant ainsi le résultat d'exploitation à 5,1 millions contre 89 millions en 1985.

Compte tenu des opérations réalisées sur la section des dépenses en capital, le solde net de l'exercice s'établit à 2,7 millions affectés à l'augmentation du fonds de roulement.

• En ce qui concerne le budget de l'Imprimerie nationale, on note une augmentation de 6,7 % des produits bruts de la section exploitation. Cette évolution résulte, pour l'essentiel, de l'inscription en recettes de 104,6 millions représentant les sommes réclamées au responsable du sinistre survenu en 1983. Toutefois, ce titre de créance a été déjà provisionné pour tenir compte de son irrécouvrabilité probable.

C. LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

Les prévisions relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale ont été profondément modifiées durant l'exercice 1986. Ainsi, les recettes effectives s'avèrent supérieures de 34,2 % aux estimations initiales, tandis que l'écart est de 31,3 % en ce qui concerne les dépenses.

Ces différences s'expliquent par l'ouverture, à compter du mois d'octobre, du compte d'affectation des produits de la privatisation. Les recettes comptabilisées à ce titre -soit 4,075 milliards de francs- correspondent à une fraction du produit de la vente de Saint Gobain, à des cessions d'actions de la société ELF et à la vente de titres des sociétés d'assurance U.A.P., G.A.N. et A.G.F. La totalité des produits a été affectée à la Caisse d'amortissement de la dette publique.

Les ressources du compte d'emploi de la redevance de radio-diffusion et télévision ont progressé de 2,74 %. Cette évolution correspond à celle du taux de la redevance. En revanche, l'effet positif dû à l'augmentation du nombre des appareils a été annulé par un fléchissement du taux de recouvrement et par la suppression de la taxe sur les magnétoscopes.

Le fonds national pour le développement des adductions d'eau laisse apparaître un excédent de 61,5 millions de francs. Le montant des crédits inutilisés en fin d'exercice représente quant à lui 23,1 % de la dotation initiale traduisant ainsi les difficultés que rencontre le Fonds pour mobiliser des participations extérieures en vue de cofinancer ses opérations.

Dans l'ensemble, les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale laissent donc apparaître un solde positif de 583,5 millions de francs, contre un excédent de 412 millions l'année précédente.

II. LES OPERATIONS TEMPORAIRES

Globalement, les opérations temporaires réalisées en 1986 sur le budget de l'Etat se sont soldées par un excédent de 3,68 milliards de francs. Un tel résultat contraste nettement avec celui de l'année précédente (- 5,3 milliards) mais également avec les prévisions de la loi de finances initiale qui retenaient un déficit de 4,3 milliards de francs. En fait, ce décalage s'explique en grande partie par les diverses opérations financières opérées en vue de consolider les prêts accordés par l'Etat aux entreprises sidérurgiques. Ces mouvements ont d'ailleurs affecté simultanément les comptes de commerce et les comptes de prêts.

A. LES COMPTES DE COMMERCE

Alors que la loi de finances initiale avait prévu un faible excédent, les opérations réalisées en cours de gestion se sont soldées par un excédent de 2,4 milliards de francs.

Il convient de souligner que ce résultat a été acquis en dépit de l'annulation d'une opération de cession de titres détenus par l'Etat, prévue dans le cadre de la première loi de finances rectificative et portant sur 8 milliards de francs.

Bien que cette vente n'ait plus été jugée nécessaire, le compte "Gestion de titres des sociétés du secteur public" a enregistré des opérations particulièrement importantes au cours de l'exercice 1986. Les recettes (34,93 milliards) et les dépenses (34,77 milliards) ont augmenté respectivement de 106,2 % et 81 %. Cette croissance est la conséquence des dotations apportées à USINOR et SACILOR pour leur permettre de rembourser la caisse d'amortissement pour l'Acier, des opérations du Fonds d'intervention de la sidérurgie (11 milliards) et des apports à la Régie Renault (5 milliards). Dans l'ensemble, le compte a donc enregistré un excédent modeste de 158 millions de francs.

En revanche, on notera que le compte "Fabrication d'armement" a dégagé un excédent de 2 milliards de francs alors que le compte "Approvisionnement des armées en produits pétroliers" termine l'exercice avec un solde positif de 202 millions de francs.

B. LES COMPTES DE PRETS ET D'AVANCES

L'équilibre de la loi de finances initiale pour 1986 retenait l'hypothèse d'une charge nette de 5,1 milliards de francs. En fait, les opérations réalisées à ce titre en cours de gestion se soldent par un excédent de 6,2 milliards de francs à la suite de deux grands mouvements :

- une forte augmentation des ressources des comptes de prêts, due au remboursement des prêts consentis à la Caisse d'amortissement pour l'acier ;
- une aggravation des charges des comptes d'avances et particulièrement de celui relatif au produit des impositions revenant aux collectivités locales.

1. Les comptes de prêts

Dans l'ensemble, ils présentent un solde positif de 11,3 milliards de francs.

S'agissant du **Fonds de développement Economique et Social (F.D.E.S.)**, les recettes ont atteint 2 milliards de francs tandis que les prêts accordés représentaient 1,42 milliard dont 709 millions de prêts ordinaires, essentiellement destinés au secteur de l'Outre-Mer et 717 millions de prêts participatifs.

La caisse d'amortissement pour l'acier ayant remboursé intégralement les prêts que lui avait consentis l'Etat, soit 16,13 milliards, le compte "prêts à la C.A.P.A." pourra être clos.

Enfin, la gestion du compte "**Prêts à des Etats étrangers pour l'achat de biens d'équipement**" a été plus stricte qu'en 1985. Les dépenses ont atteint 3.166 millions de francs, en retrait de 7,3 % sur l'exercice précédent. Parallèlement, les remboursements enregistrés au crédit du compte ont porté sur 542 millions de francs.

2. Les comptes d'avances

Pour cette catégorie de comptes, le volume des opérations a progressé de 8,34 % pour les dépenses et de 7,72 % pour les recettes. La charge nette en fin d'exercice atteint donc 5,1 milliards de francs contre 268 millions prévus en loi de finances initiale.

Pour l'essentiel, l'écart s'explique par les mouvements constatés sur le compte d'avances sur le produit des impositions revenant aux collectivités locales. Ce dernier fait apparaître une charge nette de 4,9 milliards alors qu'il était présenté en équilibre dans la loi de finances pour 1986, conformément à une habitude difficile à justifier.

Parallèlement, le compte d'avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur a vu ses dépenses et ses recettes croître de 7,8 % pour atteindre 9.958 millions de francs.

III. UNE CONTRACTION DU DEFICIT

Compte tenu des divers mouvements précédemment décrits, deux constatations s'imposent :

- le solde des opérations définitives s'établit à 150,9 milliards de francs, soit une diminution de 3,1 milliards par rapport à l'exercice 1985. En revanche, on constate que ce résultat est supérieur à celui qui était prévu dans la loi de finances initiale (141 milliards de francs). Encore faut-il rappeler que l'opération de consolidation des dettes des entreprises sidérurgiques opérée dans la première loi de finances rectificative, a entraîné simultanément un sensible alourdissement des charges du budget général et un accroissement de même montant des ressources sur opérations temporaires.

- en conséquence, le solde des opérations temporaires s'avère largement bénéficiaire (3,7 milliards de francs) alors que le budget initial prévoyait un déficit de 4,3 milliards de francs.

Dans l'ensemble, le solde déficitaire global du budget de l'Etat - hors Fonds monétaire international - revient à 147,27 milliards de francs. Par rapport à 1985, il se contracte donc de 12,14 milliards de francs et ne représente plus que 2,9 % du P.I.B. (3,4 % en 1985).

En outre, si l'on exclut également le solde des opérations du Fonds de stabilisation des changes, le déficit se trouve ramené à 141,1 milliards - soit 2,8 % du P.I.B. - contre 153,3 milliards à la fin de l'exercice précédent et 145,3 milliards prévus dans le budget initial.

Evolution du solde des lois de règlement (1)

	1982	1983	1984	1985	1986
Montant (en millions F)	98.954	129.614	146.184	153.285	141.089
% du P.I.B.....	2,73	3,24	3,35	3,27	2,81

(1) Hors E.M.I. et Fonds de stabilisation des changes.

En conclusion, l'année 1986 se caractérise donc par deux inflexions notables dans l'évolution du budget de l'Etat :

- d'une part, et pour la première fois depuis 1980, le résultat final est inférieur à la prévision de la loi de finances initiale;
- d'autre part, la tendance à l'alourdissement continu du déficit budgétaire a pu être enrayerée, le résultat définitif de l'exercice 1986 étant sensiblement en retrait par rapport à celui de 1985.

IV. LE FINANCEMENT DU SOLDE DES OPERATIONS BUDGETAIRES ET L'ENDETTEMENT DE L'ETAT

A. LES CHARGES A FINANCER : DU SOLDE D'EXECUTION AU SOLDE DE GESTION

Il n'est pas possible de passer directement du solde d'exécution de la loi de finances à son financement. Il faut auparavant ajuster le solde d'exécution pour passer au solde de gestion.

L'optique de l'exercice consiste à rattacher les paiements d'une dépense à l'année d'engagement, l'optique de la gestion à rattacher la dépense à l'année de paiement.

En effet, la gestion financière d'une année ne comprend pas seulement les ressources et les charges afférentes au budget voté de l'année mais aussi certaines opérations budgétaires rattachées au budget antérieur ou qui le seront au budget suivant. Les opérations rattachées au budget antérieur correspondent à la partie de la loi de finances de l'année précédente exécutée pendant la période complémentaire qui couvre les deux mois de l'année courante. Celles rattachées au budget suivant correspondent à des charges anticipées qui doivent être rattachées au budget de l'année suivante.

La trésorerie doit donc assurer les moyens permettant de faire face aux décaissements liés à l'exécution de toutes ces opérations budgétaires.

Ainsi, les résultats au 31 décembre de la gestion de l'année 1986 sont influencés par des opérations couvrant trois exercices successifs : (1985, 1986 et 1987); et de ce fait, différents des résultats de l'exécution de la loi de finances pour 1986.

Le découvert de gestion de l'année 1986 résultant de l'exécution des lois de finances s'établit à 135,3 milliards de francs, hors F.M.I.

La comparaison entre les déficits d'exercice budgétaire et les découverts de gestion constatés depuis 1980 fait apparaître une très nette réduction en 1986 par rapport à 1985 et aux années antérieures du déficit et du découvert.

	Découvert de gestion		Déficit d'exercice	
		(%)		(%)
1980	35,6	-	23,8	-
1981	61,2	+ 71,9	64,2	+ 69,7
1982	32,9	+ 35,5	91,8	+ 43,0
1983	147,1	+ 77,4	137,8	+ 50,1
1984	143,2	- 2,7	157,4	+ 14,2
1985	157,6	+ 10,1	159,4	+ 1,3
1986	135,4	- 14,0	146,8	- 7,9

B. LE FINANCEMENT DU SOLDE DE GESTION ET L'ENDETTEMENT

Le Trésor, pour financer le découvert de gestion, dispose d'une gamme étendue de ressources de durée très variable, allant de l'emprunt à long terme aux disponibilités immédiates.

Le tableau ci-dessous fait apparaître les ressources mobilisées en 1986 par le Trésor pour financer le découvert de gestion.

Tableau de financement du découvert gestion 1986

Désignation	Emplois	Ressources	Soldes (1)
(En millions de francs)			
I. — Dette à moyen et long terme.....			+ 109 608,22
— emprunts.....		114 129,91	
— engagements nets.....	4 521,69		
II — Emprunts à court terme.....	13 421,56		— 13 421,56
III. — Bons du Trésor.....			+ 31 845,45
— émis dans le public.....	1 601,51		
— en compte-courants.....		33 272,03	
dont : secteur bancaire).....	(2 834)		
correspondants).....		(12 511)	
non bancaire).....		(23 595)	
— des organismes internationaux (sauf F.M.I.).....		175,93	
IV — Correspondants.....			— 13 293,77
— Budgets annexes et services non personnalisés.....		7 624,27	
(dont P T T).....		(7 749)	
— Organismes financiers.....	26 561,84		
(dont C.D.C.).....	(19 217)		
— Collectivités et établissements publics locaux.....		6 365,13	
— Autres correspondants.....	1 844,82		
— Fonds particuliers.....		1 123,49	
V — Concours de la Banque de France.....		1 700	+ 1 700
VI — Effets et liquidités.....			+ 17 491,51
— Effets.....		1 309,21	
— Encaisses.....		141,81	
— Compte courant du Trésor à la Banque de France.....		14 890,31	
— Règlements bancaires en cours.....		1 150,18	
VII — Opérations diverses.....			+ 1 434,06
— Relatives à la dette.....		8 424,54	
— Avec divers titres.....	529,49		
— Opérations internes.....	6 061,39		
	54 942,33	130 337,2 ¹	+ 135 364,91
(1) Signe + ressources Signe emplois			

Source : Cour des Comptes

Ce tableau fait apparaître que la couverture des besoins a été opérée, pour l'essentiel, par des ressources à long terme, dans le cadre d'une profonde réforme de la politique d'émission de la dette publique.

1. La réforme de la politique d'émission du Trésor

En 1986, les opérations du Trésor se sont inscrites dans le cadre d'une profonde réforme de la politique d'émission de la dette intérieure. Cette réforme, qui a eu pour objectif d'améliorer la gestion de la dette publique, a porté sur les emprunts d'Etat et sur les bons du trésor. Elle comporte quatre mesures essentielles.

- La normalisation des appels de l'Etat au marché obligataire grâce à la création des "obligations assimilables du Trésor" (O.A.T.) émises chaque mois par adjudication.

La création des O.A.T. représente une considérable simplification par rapport aux emprunts classiques. La technique de l'assimilation consiste à rattacher une nouvelle émission à une tranche d'emprunt émise antérieurement. Elle permet d'éviter la multiplication du nombre des emprunts d'Etat aux caractéristiques différentes. Il devient donc possible de régulariser les appels au marché.

Les lignes de cotation, moins nombreuses, permettent d'atteindre une capitalisation significative, favorisant le développement d'un marché secondaire.

La politique d'émission a été simplifiée par la création d'échéances standard (7, 10, 12, 15 et 25 ans), l'annonce d'un calendrier d'émission précis et régulier et par l'indication d'un montant minimum par émission.

- L'ouverture du marché des bons du Trésor négociables à tous les investisseurs non bancaires et la régularisation de leur régime d'émission.

Les bons du Trésor négociables (B.T.N.) sont devenus l'élément essentiel du refinancement à court terme de l'Etat.

Ils se classent aujourd'hui en deux catégories : les bons à taux fixe et intérêts précomptés (B.T.F.) et les bons à taux fixe et à intérêts annuels (B.T.A.N.).

Comme pour les O.A.T., les échéances sont standardisées. Chaque trimestre, le Trésor fixe un calendrier d'émission.

- La création, courant 1986, de deux contrats à terme portant sur les valeurs du Trésor afin d'élargir le marché. Le premier des contrats était à long terme et portait sur un emprunt de 10 ans, l'autre était à court terme et concernait les B.T.N. à 90 jours.

• La mise en place, par le ministère de l'économie, des finances et de la privatisation, d'un réseau de spécialistes en valeur du Trésor comprenant des banques, des agents de change, des maisons de réescompte... Cette création correspond notamment au souci d'assurer une parfaite liquidité au marché des valeurs du Trésor négociables (O.A.T. et B.T.N.), d'en assurer le placement auprès de la clientèle et de remplir une mission de conseil et d'information auprès de la direction du Trésor.

2. L'évolution de la dette à moyen et long terme

En 1986, les émissions d'obligations assimilables du Trésor ont atteint 137,2 milliards de francs. L'augmentation par rapport à l'année précédente, où les émissions avaient atteint 99,9 milliards, est de plus de 37 milliards de francs, soit 37 %. Il apparaît donc que le financement du déficit budgétaire a été opéré essentiellement par des ressources longues.

Au total, compte tenu de la charge de remboursement en capital de la dette due aux emprunts qui s'est élevée à 19,12 milliards de francs, dont 4,1 milliards pour la SOMIVAC et 0,768 milliard de francs pour l'UNEDIC et d'engagements divers de l'Etat, le solde net comptable de la dette à moyen et long terme s'est établi à 109,61 milliards de francs.

3. L'évolution de la dette à court terme

Le remboursement de l'emprunt obligatoire 1983 a constitué, pour la gestion 1986, une charge de trésorerie de 13,42 milliards de francs.

L'encours des bons du Trésor en comptes courants ouverts à tous les investisseurs depuis le début de l'année a augmenté de 33 milliards de francs en 1986.

	Encours au 31 décembre		Variation 1986	
	1985	1986	brute	en %
Secteur bancaire	160 956	158 132	- 2 824	- 18
Correspondants	161 535	174 046	+ 12 511	+ 73
Divers organismes non bancaires	14 569	33 164	+ 18 595	+ 1519
Total	337 070	370 342	+ 33 272	+ 99

Le tableau ci-avant fait apparaître la politique de désendettement de l'Etat envers le secteur bancaire mise en place par le Trésor et la croissance du financement provenant des SICAV et des fonds communs de placement.

L'encours des bons du Trésor sur formules placés dans le public a diminué de 1,6 milliard de francs en 1986, conformément à la tendance observée les années précédentes.

4. Les engagements à vue

Les dépôts des correspondants du Trésor ont diminué au cours de l'année 1986, pour la première fois depuis douze années, au point de constituer au 31 décembre une charge de 13,4 milliards de francs.

Cette diminution résulte de la forte réduction des dépôts des organismes financiers, 25,56 milliards de francs, imputable à la Caisse nationale du Crédit agricole (- 7,99 milliards de francs) et surtout à la Caisse des dépôts et consignations (- 19,22 milliards de francs). Pour la Caisse des dépôts, il faut noter une forte diminution de son compte ordinaire au Trésor et de la fermeture du compte CODEVI.

Les dépôts des collectivités locales ont augmenté de 6,37 milliards de francs en raison de la progression des dépôts des communes, + 5,00 milliards de francs et, dans une moindre mesure, des départements, + 1,46 milliard de francs. Les dépôts des régions ont diminué - 342 millions de francs.

Au total, il ressort de l'ensemble des opérations comptables du Trésor que le **besoin global de financement** pour la gestion 1986 s'est établi comme suit :

	(en milliards)
- Solde d'exécution de la loi de finances	135,365
- Remboursement de la dette à moyen terme	19,125
- Remboursement de la dette à court terme	13,422
- Remboursement des bons du Trésor sur formule	4,436
- Financement des correspondants du Trésor	13,294
- Opérations diverses	6,990
	<hr/>
	192,632

Les ressources de trésorerie

(en milliards)

- Emprunts	137,158
- Bons du Trésor en compte courant	36,282
- Concours de la Banque de France	1,700
- Effets et liquidités dont compte courant du Trésor à la Banque de France	17,492
	<hr/>
	192,632

En résumé, la gestion 1986 se caractérise, outre la modernisation de la politique d'émission et de gestion de la dette de l'Etat, par l'importance du remboursement en capital de la dette publique. Le total des remboursements a représenté un supplément de charge de 32,547 milliards de francs, soit près du quart du solde de gestion.

L'encours de la dette publique a progressé de 135,4 milliards de francs contre 152,3 milliards en 1985.

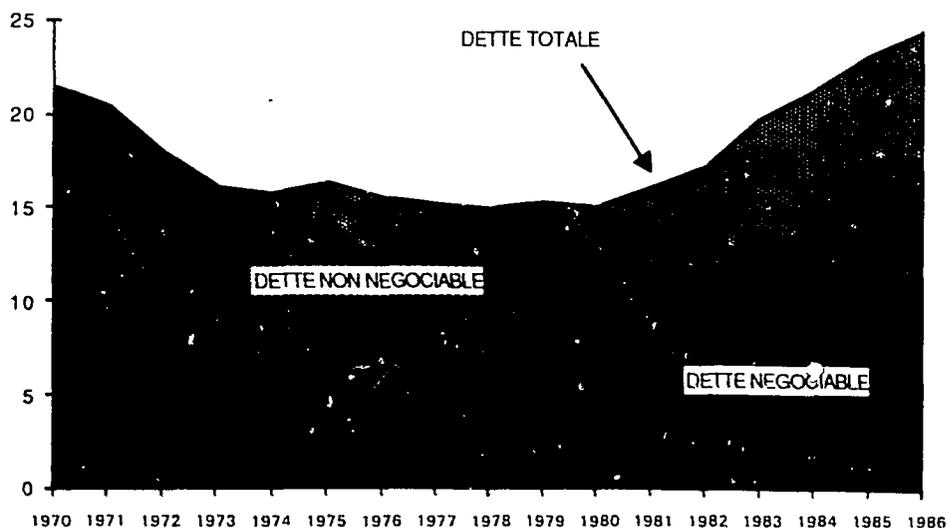
C. LA STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE

La réforme de la politique d'émission de la dette publique ainsi que l'accroissement de la partie négociable de cette dette ont accru l'intérêt porté par les opérateurs et les investisseurs sur celle-ci. Il convient de s'y arrêter un instant.

1. Dette négociable et dette non négociable

L'accroissement de la dette s'est accompagné d'une modification de la répartition de celle-ci entre instruments négociables sur un marché et instruments non négociables.

Evolution et répartition de la dette publique
(en % du P.I.B.)



Source : ministère de l'économie et des finances

En 1970, la dette était pour plus des deux tiers non négociable et reposait essentiellement sur les dépôts des correspondants, les bons du Trésor émis dans le public souscrits essentiellement par les particuliers. Les bons du Trésor en compte courant et les obligations du Trésor ne représentaient que 32 %.

Aujourd'hui, les proportions sont inversées puisque la dette négociable représente 70,7 % de la dette.

2. Dette à taux fixe et dette à taux variable

Le rapport dette à taux variable sur dette totale a diminué régulièrement ces trois dernières années pour ne plus représenter que 21 % de l'encours total au 31 décembre 1986. Cette baisse est imputable essentiellement à une diminution de l'encours des bons du Trésor à taux variable, l'Etat ayant renoncé récemment à ce type d'émission en ce qui concerne les bons du Trésor négociables.

Répartition taux/fixe variable de la dette publique négociable

	(En milliards F)			
	31-12-1984	31-12-1985	31-12-1986	15-5-1987
Emprunts d'Etat				
Taux fixe	253,1	308,6	428,6	474,4
Taux variable	25,1	57,3	51,6	46,7
Total encours EMLT	278,2	365,9	480,2	521,1
<i>Taux variable/total EMLT (en %)</i>	<i>9,0</i>	<i>15,7</i>	<i>10,7</i>	<i>9,0</i>
Bons du Trésor négociables				
Taux fixe	112,5	134,2	243	276,5
Taux variable	202,9	202,5	127,4	96,7
Total encours BTN	315,4	336,7	370,4	373,2
<i>Taux variable/total BTN (en %)</i>	<i>64,3</i>	<i>60,1</i>	<i>34,4</i>	<i>25,9</i>
TOTAL DETTE NEGOCIABLE	593,6	702,7	850,6	894,3
TOTAL DETTE À TAUX VARIABLE	228	259,8	179	143,4
<i>DETTE TAUX VARIABLE/DETTE TOTALE (en %)</i>	<i>38,4</i>	<i>37,0</i>	<i>21,0</i>	<i>16,0</i>

Source : ministère de l'économie et des finances

3. Durée de vie moyenne de la dette publique

Entre la fin de 1984 et la fin de 1986, la durée de vie moyenne de la dette publique est passée de 3 ans et 3 mois à 4 ans et 8 mois. Cet allongement de la durée moyenne est dû, d'abord, à l'émission régulière de bons du Trésor négociables à 2 ans et 5 ans depuis avril 1986. Il résulte aussi de l'élargissement de la gamme des obligations assimilables du Trésor (O.A.T.).

4. Structure de la dette à moyen et long terme

La dette à moyen et long terme est constituée d'emprunts d'Etat, d'obligations renouvelables du Trésor et d'obligations assimilables du Trésor.

Structure de la dette publique à long terme au 15 mai 1987
(emprunts d'Etat, O.R.T., O.A.T.)

Vie moyenne (en années)	0 -< 2	2 -< 4	4 -< 6	6 -< 8	8 -< 12	12 -<	Total
Taux nominal (%)							
< 9	6,7	0,3	9,4	23,3	13,3	28,2	81,2
9 < 10			7,6	76,6	46,5		130,7
10 < 11		10,0	8,3	20,2		19,8	58,3
11 < 12		5,5	18,0		7,8		31,3
12 < 13		21,1	28,0	5,3			54,4
13 < 14	15,5	3,2		34,7			53,4
14 < 15		18,0					18,0
15 < 16		10,0	10,0				20,0
16 <	15,0	20,0					35,0
Taux variable				2,7	25,7	18,4	46,8
TOTAL	37,2	80,1	81,4	162,7	93,2	66,4	521,1

(*) L'encours de la dette publique à long terme fait l'objet d'une publication mensuelle à la carte officielle (N° publication : carte officielle de 20 5 1987)

Source : ministère de l'économie et des finances

Elle comprend essentiellement des emprunts à taux fixe (91 %), dont environ un peu moins de la moitié portent des taux d'intérêt inférieur à 10 %. Parmi les emprunts portant un taux d'intérêt supérieur à 10 %, on constate que 50 % de l'encours arrivera à échéance dans les quatre années à venir.

CHAPITRE IV

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

En 1986, la gestion des crédits budgétaires est intervenue dans un cadre légèrement modifié. En effet, succédant au décret du 14 novembre 1955, le décret du 14 mars 1986 a renouvelé la réglementation relative à la durée des opérations budgétaires de l'Etat et notamment les règles d'imputation de ces opérations aux exercices successifs.

C'est donc dans ce nouveau contexte que la Cour des comptes formule ses observations qui portent sur :

- les modifications apportées au montant des crédits ;
- les modifications apportées à la répartition de ces crédits ;
- l'utilisation même des crédits.
- la destination des crédits non consommés et la gestion des autorisations de programme.

I. OBSERVATIONS SUR LES MODIFICATIONS AYANT AFFECTE LE MONTANT DES CREDITS

L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prévoit que le montant des crédits votés par le Parlement dans les lois de finances peut être modifié selon diverses procédures :

- majorations résultant d'un décret d'avance, d'affectation de recettes opérée par voie de fonds de concours, ou bien de rétablissement de crédits ;
- réductions provenant d'arrêtés d'annulation.

A. LE DECRET D'AVANCE

Un décret d'avance a été pris le 26 septembre 1986 et a ouvert au budget du redéploiement industriel 127,65 millions d'autorisations de programme et 630 millions de crédits de paiement. Il a été ratifié par l'article 12 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1986.

Au cas d'espèce, l'urgence résultait de la nécessité de faire face aux conséquences sociales et industrielles du dépôt de bilan de la société NORMED, survenu en juin 1986.

Toutefois, la Cour formule plusieurs observations :

- elle constate que la décision prise en juin 1986 de cesser, faute de crédits disponibles, le versement de toute subvention à cette société rendait le dépôt du bilan inévitable. Il aurait donc été possible d'ouvrir les crédits correspondants dans le cadre de la première loi de finances rectificative ;
- elle note que le maintien de l'équilibre initial de la loi de finances a été assuré par des annulations ayant porté tant sur le budget général que sur le compte des prêts du F.D.E.S. ;
- elle remarque que les dotations ainsi ouvertes n'ont pas été totalement utilisées.

B. LES ANNULATIONS DE CREDITS

Comme le précise l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, "Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé".

Dix arrêtés ministériels sont intervenus en 1986 dont le dernier n'a concerné que des autorisations de programme.

Ces annulations n'ont pas toutes été de même nature. En pratique, la Cour distingue quatre catégories :

Les annulations de simple constatation résultent de la survenance de circonstances qu'il n'était pas possible de prévoir lors du vote de la loi de finances initiale, telle la baisse du coût de l'énergie, la diminution des taux d'intérêts et la baisse du taux de change moyen du dollar.

Cependant, certaines annulations s'expliquent par une mauvaise évaluation des crédits initialement ouverts, ce qui est le cas lorsque, plusieurs années de suite, il est procédé à des annulations importantes sur les mêmes chapitres : ainsi, au budget de la santé et de la solidarité nationale, le chapitre 46-92 "Contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés" a subi des annulations d'un montant de 470 millions de francs, alors que le volume des crédits restés inutilisés est de 307 millions.

- Les annulations qui procèdent d'une volonté de réduire artificiellement les crédits ouverts sans prise en compte des besoins réels du chapitre. La Cour relève d'ailleurs que l'ouverture ultérieure, par des moyens divers, de crédits complémentaires confirme de manière très nette que les dotations annulées n'étaient pas devenues sans objet.

Ainsi, parmi les nombreux exemples évoqués par la Cour, on peut citer pour le budget du travail, le cas du chapitre 46-71 "Fonds national du chômage" qui a supporté une annulation de 190 millions en avril 1986 et qui présente, en fin d'année, une insuffisance de 1,88 milliard de francs. De même, les annulations opérées en novembre 1986 sur le budget annexe des P.T.T. se sont révélées pour le moins imprudentes, les chapitres concernés - et notamment le chapitre "autres charges financières" - faisant apparaître d'importants dépassements en fin de gestion.

- Les annulations qui traduisent la volonté de diminuer les concours budgétaires de l'Etat à des organismes ou des actions déterminées. Tel a été, en particulier, le cas en 1986 des modifications ayant affecté les crédits de la recherche.

- Les annulations servant de contrepartie à des ouvertures de crédits autorisées en loi de finances rectificative. Ces mouvements, souvent complexes, s'opèrent tantôt à l'intérieur du même budget, tantôt entre budgets distincts.

Ces observations étant désormais traditionnelles, la Cour rappelle quelle doit être de son point de vue, l'interprétation de la notion de "crédit devenu sans objet" et souligne que les annulations ne répondant pas strictement à cette définition devraient être prononcées par une loi de finances.

C. LES RATTACHEMENTS DE FONDS DE CONCOURS

L'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit qu'une affectation au sein du budget général ou d'un budget annexe peut être réalisée par la procédure de fonds de concours ou de rétablissement de crédits.

La procédure des fonds de concours consiste à autoriser, en contrepartie de fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, l'ouverture de crédits supplémentaires de même montant au budget du ministère intéressé.

En 1986, les crédits ouverts sur fonds de concours au titre du budget général se sont élevés à 46,6 milliards de francs. Par rapport à l'exercice précédent, ils enregistrent donc une hausse de 11,6 %, qui confirme l'évolution amorcée depuis plusieurs années.

A partir de ce constat, la Cour relève plusieurs grandes tendances :

- l'importance relative des rattachements aux budgets des charges communes d'une part, de l'urbanisme et du logement d'autre part. En 1986, ces deux fascicules bénéficient globalement de 53 % des fonds de concours contre 52,1 % en 1985,

- l'effort de remise en ordre dans l'affectation des recettes non fiscales rattachées au budget de la défense. La procédure des rétablissements de crédits ayant été abandonnée au profit de celle des fonds de concours, il en résulte une forte croissance apparente de ces derniers, alors qu'en réalité, et à structure constante, ils tendent à diminuer,

- la place réduite qu'occupent les fonds de concours proprement dits par rapport aux recettes non fiscales assimilées par décret. Les premiers ne représentent plus en 1986 que 23 % du total des fonds de concours contre 25,1 % en 1985. La Cour s'inquiète d'ailleurs qu'au fil des ans la procédure de droit commun tende à n'occuper qu'une place résiduelle, et rappelle que certaines assimilations sont irrégulières au regard des dispositions de la loi organique,

- la date traditionnellement tardive de certains arrêtés portant ouverture de crédits sur fonds de concours.

D. LES RETABLISSEMENTS DE CREDITS

L'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que la deuxième exception au principe de non-affectation est la procédure de rétablissement de crédits qui peut s'appliquer :

- aux recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;

- aux recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Les rétablissements de crédits ont diminué sensiblement en 1986, ce qui s'explique pour l'essentiel par la remise en ordre effectuée par le ministère de la défense et précédemment évoquée.

La Cour constate que l'essentiel de ces rétablissements de crédits opérés au titre du budget général - soit 12 milliards sur un montant total de 13,5 - s'effectue sur les budgets militaires. Parmi les budgets civils, seuls deux fascicules enregistrent des mouvements notables : les charges communes (226 millions) et les services financiers (163 millions).

En revanche, la Cour relève que la suppression du budget annexe du Service des essences, opérée fin 1985, a permis de réduire de façon importante les rétablissements de crédits effectués sur les budgets annexes. Ils ont en effet porté sur 662 millions de francs, dont 566 millions sur le budget des P.T.T. contre 814 millions en 1985.

E. LES MAJORATIONS DE CREDITS CONSECUTIVES A DES PLUS-VALUES SUR RECETTES

En 1986, la très forte augmentation des crédits ouverts en application de l'article 25 de l'ordonnance organique résulte essentiellement de l'utilisation de cette procédure pour inscrire 4,1 milliards de francs sur le compte d'affectation spéciale "Produits de la privatisation". On rappelle, en effet, que les recettes de ce compte n'avaient pas été évaluées en loi de finances rectificative.

La Cour considère que cette ouverture de crédits, prononcée par arrêté du 6 mars 1987, présente un caractère artificiel.

En effet, la Cour note que les dotations ont été inscrites sur le chapitre "Versement à la Caisse d'amortissement de la dette", qui n'a été créé que par la loi de finances pour 1987.

Elle relève que le versement, et *a fortiori* l'amortissement, n'ont pu être faits qu'en 1987.

Enfin, elle constate que l'ouverture des crédits n'a pas été prononcée en 1986, comme le veut l'ordonnance organique.

Pour toutes ces raisons, la Cour estime que cette opération aurait mieux trouvé sa place dans le budget de 1987.

II. OBSERVATIONS SUR LES MODIFICATIONS AYANT AFFECTE LA REPARTITION DES CREDITS

Les mouvements de modifications de crédits ont représenté en 1986 une proportion des crédits initiaux très proche de celle de 1985 (10,9 % au lieu de 10,5 %). Cette stabilisation d'ensemble recouvre une évolution contrastée.

A. LES REPARTITIONS DE CREDITS

1. La répartition des crédits globaux pour dépenses non déterminées

L'article 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que des crédits globaux peuvent être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du ministre des finances.

- **La répartition de crédits concernant le personnel**

Les mouvements de répartition concernant le personnel sont en diminution notable par rapport aux exercices précédents. Cependant, la Cour a relevé, comme pour les cinq exercices précédents, que les arrêtés de grande répartition continuent d'être signés et publiés à des dates tardives.

De même, et comme les deux années précédentes, la Cour constate que divers mouvements effectués à partir d'un chapitre de fonctionnement du budget des charges communes 33-95 "Prestations et versements facultatifs" sont venus majorer les dotations de chapitres d'investissements.

- **Les répartitions de crédits autres que ceux concernant le personnel**

Les mouvements de ce type sont très proches de ceux enregistrés en 1985. La Cour a relevé plusieurs manquements aux principes édictés par l'ordonnance organique quant à l'ouverture de ces crédits.

Ces manquements sont traditionnels :

- *ainsi, plusieurs mouvements de répartition ont servi à financer des dépenses dont la répartition par chapitre pouvait être aisément déterminée lors du vote des crédits, notamment lorsqu'il s'agit de services permanents ;*

- *plusieurs mouvements ont abouti à modifier la destination initiale des crédits, au-delà de la possibilité, ouverte par l'article 7 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, de financer à partir d'un même chapitre d'origine des dépenses qui ne sont pas toutes nécessairement de même nature.*

Il en est ainsi des dotations globales inscrites à différents budgets sous l'intitulé de "fonds" et particulièrement celles afférentes au Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.), au Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) ou à la Mission interministérielle d'aménagement touristique (M.I.A.T.). A cette occasion, des crédits des opérations d'investissement sont alors utilisés pour couvrir des dépenses de fonctionnement.

Il en va de même des dotations inscrites au chapitre 68-93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle Calédonie" du budget des D.O.M.-T.O.M. et dont certaines ont servi à financer, les dépenses de fonctionnement de ce ministère.

- *les répartitions de crédits globaux sont l'occasion de mouvements inutiles ou complexes : la Cour cite notamment l'exemple de l'ouverture, au budget des charges communes et à celui du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, de deux dotations ayant la même destination finale, à savoir les interventions en faveur de l'emploi.*

2. La répartition du crédit global pour dépenses éventuelles

L'article 10 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que si les crédits provisionnels s'avèrent insuffisants en cours d'année, ils peuvent être complétés, par arrêté du ministre des finances, par prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles.

En 1986, les répartitions effectuées à ce titre ont diminué de façon significative, revenant ainsi à 39,23 millions de francs.

3. La répartition du crédit global pour dépenses accidentelles

L'article 11-1° de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues.

Les répartitions opérées à ce titre en 1986 ont été proches de celles de 1985. La Cour a relevé diverses irrégularités dans trois décrets de répartition :

- la non-publication d'un décret du 13 février 1986 portant majoration de crédit au chapitre 37-91 "Fonds spéciaux" du budget du Premier ministre, et bien que l'article concerné n'entre pas dans les exceptions limitativement énumérées par la loi ;

- la création de quatre chapitres nouveaux par décret du 30 octobre 1986 et destinés à supporter des dépenses qui auraient pu être imputées sur des chapitres d'études des ministères principalement intéressés ;

- la répartition opérée par le décret du 11 décembre 1986 afin de couvrir les dépenses résultant des modifications introduites dans la composition du Gouvernement en mars et août 1986. En effet, ces dépenses auraient pu être prises en compte dans les lois de finances rectificatives.

B. LES TRANSFERTS DE CREDITS

Ils ont augmenté de 15,4 % par rapport aux mouvements réalisés en 1985, affectant ainsi 8,9 % du total net des crédits ouverts.

La Cour a relevé, dans certains transferts, des infractions ou incohérences qui malheureusement apparaissent traditionnelles :

- *des modifications dans la nature des dépenses.* - C'est ainsi que chaque année la Cour relève l'irrégularité du mouvement opéré du chapitre 65-01 "Aide aux villes nouvelles" du budget des charges communes vers le titre IV du budget de l'urbanisme et du logement. Il en est de même du transfert réalisé tous les ans du budget de la Défense à celui de l'Aviation civile afin de permettre à l'armée de régler forfaitairement les prestations qui lui sont fournies par le service des bases aériennes ;

- *un alourdissement de la gestion des crédits.* C'est le cas, comme tous les ans, du transfert entre les budgets de la défense et des services généraux du Premier ministre concernant le renforcement du programme civil de défense : ce programme est de la responsabilité du secrétariat général de la défense nationale, qui relève du Premier ministre, mais les crédits correspondants sont inscrits au budget du ministère de la défense. De même, la "Mission interministérielle pour le développement des services de communication audiovisuelle diffusée par câble", et qui existe depuis 1983, n'est toujours pas dotée de moyens dans le cadre du budget initial et se trouve financée par le biais de transferts en provenance des ministères participant au "plan câble". Enfin, de nombreux transferts, désormais traditionnels et portant sur des dépenses de personnel, résultent d'une inadéquation persistante entre les structures administratives et budgétaires (par exemple, prise en charge par le budget des Services financiers des attachés de l'I.N.S.E.E. exerçant leur fonction dans différents ministères).

C. LES VIREMENTS DE CREDITS

Les virements avaient fortement augmenté dans les exercices précédents. Ils sont revenus à un niveau nettement inférieur en 1986. L'article 14 de l'ordonnance organique prévoit que les virements modifient la nature de la dépense prévue par la loi de finances, mais qu'ils doivent intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère et être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés.

Aucun virement de crédits ne peut être opéré d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative.

Ces principes ont été respectés. Cependant, la Cour a relevé que le recours à la procédure des décrets de virement a révélé des insuffisances dans la prévision budgétaire et des incohérences dans la gestion des crédits.

- certains mouvements révèlent des appréciations pas assez précises lors de la fixation des dotations initiales : c'est le cas pour des chapitres de rémunérations dans plusieurs ministères.

- certains virements ne paraissent pas utiles dans la mesure où les chapitres bénéficiaires présentent en fin d'exercice des disponibilités importantes.

- enfin, des difficultés dans la gestion des dotations ont souvent pour origine le caractère tardif des virements, même si la situation s'est relativement améliorée à cet égard en 1986 par rapport à l'exercice précédent.

III. OBSERVATIONS SUR L'UTILISATION DES CREDITS

A. LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

En 1986, le montant des dépassements de crédits a augmenté de façon significative, essentiellement en ce qui concerne les crédits évaluatifs.

1. Les dépassements de crédits évaluatifs

En 1986, l'ampleur des dépassements de crédits évaluatifs résulte de trois facteurs dont deux sont traditionnels.

- **D'une part, l'insuffisance persistante de certaines dotations initiales, et dont le montant n'est pas révisé en cours d'année**

La Cour relève le cas du budget des Charges communes où plusieurs chapitres retraçant des charges de la dette et des dépenses en atténuation de recettes font l'objet d'importants dépassements.

La Cour estime également que le rattachement à l'exercice 1986 des versements complémentaires opérés au profit de la Caisse nationale d'allocations familiales et de la Caisse des dépôts et consignations était prévisible dès l'édition du décret du 14 mars 1986 et aurait donc pu faire l'objet d'ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.

Il en va de même pour le dépassement constaté au titre des bonifications d'intérêts sur les prêts du Crédit agricole. La Cour se félicite de cette mesure qui s'inspire d'une conception plus exacte de l'annualité budgétaire, mais regrette que l'ajustement n'ait pas été opéré par la voie législative.

- D'autre part, il apparaît, comme chaque année, que l'insuffisance de certains crédits initiaux a été aggravée par des annulations en cours d'année.

La Cour cite à nouveau l'exemple des mouvements ayant affecté le chapitre "Fonds national du chômage" et le budget annexe des P.T.T.

- Enfin, les dispositions du décret du 14 mars 1986 ont permis de rattacher à l'exercice courant des dépenses jusqu'alors reportées sur l'exercice suivant.

C'est d'ailleurs dans ce nouveau cadre que les versements complémentaires à la Caisse nationale d'allocations familiales et à la Caisse des dépôts et consignations ont été effectués.

Il en va de même des versements opérés à partir du chapitre "Service des avances de la Banque de France" en faveur de l'Institut d'émission des départements d'Outre-Mer et sur lesquels la Cour formule quelques observations (voir ci-après).

2. Les dépassements de crédits provisionnels

L'article 10 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précise que les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts : si ces crédits se révèlent insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être prélevés sur le chapitre de dépenses éventuelles.

La Cour a relevé que, pendant l'exercice 1986, les crédits provisionnels ont été abondés de 39,2 millions de crédits supplémentaires.

Bien que le crédit global pour dépenses éventuelles n'ait pas été utilisé entièrement, un chapitre 51-46 "Remises diverses" des services financiers présente un dépassement de 1,5 million en 1986, ce qui est contraire aux règles de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

3. Les dépassements de crédits limitatifs

L'article 11 de l'ordonnance organique prévoit expressément les exceptions au principe de non-dépassement des crédits limitatifs.

En dehors de ce cadre, les dépassements de crédits limitatifs enregistrés en 1986 s'élèvent à 1,485 million, résultent d'erreurs matérielles et concernent trois ministères.

Cependant, la Cour souligne que, à plusieurs reprises, les contrôleurs financiers ont donné leur visa en dépassement des crédits disponibles, par anticipation sur des crédits encore à ouvrir :

- ainsi, le ministre chargé du budget a-t-il donné des autorisations expresses de visa en dépassement dont le montant est resté important, même s'il a significativement diminué en 1986 par rapport à 1985 ;

- par ailleurs, la Cour a constaté que certains actes d'ouverture de crédits supplémentaires ont été pris tardivement, et ont donc servi à couvrir des dépenses déjà effectuées : c'est notamment le cas de la "grande répartition civile" des crédits de personnel qui est intervenue, comme chaque année, tardivement.

B. LES FINANCEMENTS INTERMINISTERIELS

La Cour rappelle que le financement d'une même opération par plusieurs budgets n'est pas répréhensible en soi, mais peut être à l'origine de procédures lourdes et inutiles :

- c'est le cas d'opérations qui pouvaient être prises en compte par la loi de finances initiale, mais qui n'ont pas été dotées des crédits nécessaires, d'où une taxation, pas toujours concertée, des ministères concernés ;

- de même, certaines opérations ont été financées par des taxations alors qu'elles auraient pu l'être par des crédits ouverts en loi de finances, ou bien en cas d'urgence par prélèvement sur le crédit global pour dépenses imprévues ;

- enfin, certains services relèvent en fait principalement ou exclusivement d'un seul ministère, au budget duquel devraient être ouverts les crédits nécessaires à leur fonctionnement.

C. LES IMPUTATIONS IRREGULIERES

L'article 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précise la règle de la spécialité des crédits : "Les crédits sont affectés à un service ou un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination".

La Cour a relevé, en 1986 comme les années précédentes, des transgressions de cette règle, de trois natures différentes :

- **les imputations irrégulières sont liées à l'imprécision ou aux modifications de la nomenclature budgétaire** : le même type de dépenses peut ainsi être imputé sur plusieurs chapitres. C'est le cas notamment pour les subventions versées aux établissements publics relevant du ministère de la culture ;

- **des dépenses d'équipement sont parfois imputées sur des chapitres de fonctionnement** : ainsi, en particulier, le budget des anciens combattants ne dispose pas de titres de dépenses en capital et les opérations d'investissements sont imputées sur des chapitres de dépenses ordinaires ;

- **des dépenses de fonctionnement sont fréquemment imputées sur des chapitres d'investissements** : ainsi, au budget de la recherche et de la technologie, de nombreuses subventions de fonctionnement ou dépenses d'études sont financées sur des chapitres des titres V et VI ;

- **parfois même certaines dépenses sont sans lien apparent avec le chapitre budgétaire d'imputation** : ainsi, sur le chapitre 37-61 du budget de l'urbanisme et de l'environnement "Mission chargée du déménagement du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, et du ministère de l'environnement", ont été imputées des dépenses correspondant à la réalisation d'une salle bureautique expérimentale au ministère, à la modification des équipements téléphoniques et à l'installation de pompes à essence automatiques.

D. INTERVERSIONS D'EXERCICE

Le principe de l'annualité des autorisations budgétaires est défini par les articles 2 et 16 de l'ordonnance organique : le seul aménagement à cette règle est celui de la prolongation de l'année civile par des délais complémentaires, pour l'achèvement des opérations en cours.

Dans ce contexte, l'administration s'est appuyée sur le décret du 14 mars 1986 pour rétablir l'imputation à leur exercice d'origine d'opérations qui, depuis quelques années, étaient irrégulièrement imputées à l'exercice suivant.

La Cour se félicite d'un tel retour à la règle. Néanmoins, outre les dépassements de crédits qu'a occasionnés ce changement, la Cour relève que certains rattachements ainsi opérés ne sont pas toujours conformes à la lettre et à l'esprit du décret.

1. Imputation de charges sur l'exercice précédent

En premier lieu, la Cour constate que l'administration a utilisé le nouveau délai pour prescrire des opérations et non pas pour les terminer.

Ainsi, elle relève que le versement à la Caisse nationale d'allocations familiales a été, dans un premier temps et conformément à la pratique critiquable des années précédentes, imputé sur l'exercice 1987 avant d'être réimputé le 4 mars 1987 sur le budget de 1986.

Toutefois, l'exemple le plus frappant cité par la Cour est celui des versements faits à la Caisse des dépôts et consignations au titre de la "compensation généralisée" et de la surcompensation, qui ont été ordonnancés les 4 et 5 mars 1987 alors que les dettes correspondantes n'avaient pas encore été liquidées à ces dates et ne l'ont été que par arrêtés des 7 et 10 avril 1987.

2. Certaines charges ont été reportées sur l'exercice suivant :

C'est le cas dans la plupart des infractions relevées par la Cour, en nombre sinon en valeur.

Les dépenses sont engagées sur l'exercice en cours, alors que la charge effective en est reportée sur les crédits de l'exercice suivant.

Ces reports sont, malheureusement, habituels en ce qui concerne les dépenses de fournitures, frais de déplacement, achats de matériels, loyers

Mais la Cour relève deux exemples de ce type en ce qui concerne des dépenses d'intervention.

La Cour souligne enfin que certaines procédures aboutissaient à consommer par avance des crédits ouverts sur des exercices ultérieurs. C'est le cas notamment du crédit-bail qui est contraire au principe de l'annualité budgétaire et à l'article 175 du code des marchés.

IV. OBSERVATIONS RELATIVES A LA DESTINATION DES CREDITS NON CONSOMMES

L'article 17 de l'ordonnance organique prévoit les conditions dans lesquelles certains crédits non encore consommés peuvent être reportés : les autres sont annulés par la loi de règlement.

A. LES REPORTS DE CREDITS

Le montant des crédits reportés au titre du budget général a augmenté de 5,6 % à la fin de l'exercice 1986. En revanche, les reports sur les crédits des budgets annexes s'inscrivent en net recul (- 15,3 %).

1. Les reports de crédits pour dépenses en capital

Pour le budget général, le taux d'augmentation de ces reports est de 8,7 % en 1986.

Ce taux élevé est le reflet de la difficulté de certains ministères à mener une politique d'investissement continue : culture, industrie, intérieur.

En revanche, certains ministères sont parvenus à des reports de crédits pour dépenses en capital plus faibles que de 1985 à 1986, ce qui peut traduire une amélioration de la gestion : il s'agit des

budgets de la santé et de la solidarité nationale, de la mer, de la recherche et de la technologie, de la défense.

Pour les budgets annexes, cette catégorie de report passe de 9,1 milliards en 1985 à 7,4 milliards en 1986 à la suite notamment d'une diminution des mouvements constatés au titre du budget annexe des P.T.T.

2. Les reports de crédits pour dépenses ordinaires

L'article 17 3°) de l'ordonnance organique dispose que les crédits disponibles qui figurent à des chapitres dont la liste est donnée par la loi de finances peuvent faire l'objet de report par arrêté du ministre des finances.

Ces reports ont diminué en 1987 par rapport à 1986. Plus de la moitié en est concentrée sur deux budgets : charges communes d'une part, travail, emploi, formation professionnelle d'autre part.

En ce qui concerne les crédits provenant de fonds de concours, la Cour relève une augmentation des reports en 1987 par rapport à 1986. Le report le plus important figure au budget de la coopération et du développement, mais il est en diminution de 26,5 % par rapport à l'exercice précédent.

Enfin, les reports de crédits ordinaires peuvent avoir lieu dans la limite du dixième de la dotation du chapitre, s'ils correspondent à des dépenses engagées mais non encore ordonnancées.

B. LES CREDITS A ANNULER

Les annulations proposées par la loi de règlement pour 1986 au titre du budget général ont pratiquement doublé par rapport à 1985.

La Cour relève que cette forte augmentation des annulations proposées est imputable, à hauteur de 9.201,9 millions - sur 13.291 4 millions au total - au budget des charges communes, et en particulier, pour ce qui concerne les dépenses ordinaires, aux chapitres 12-02 "Intérêts des bons du Trésor à court terme et valeurs assimilées" (3.150,8 millions de francs), et 31-94 "Mesures générales intéressant les agents du secteur public" (1.945,3 millions de francs), cette dernière dotation n'ayant pas été ajustée par annulation en fin d'année civile.

V. OBSERVATIONS SUR LA GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

A. L'OUVERTURE DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Si l'on fait le bilan de toutes les opérations portant sur les autorisations de programme, le montant net des autorisations de programme nouvelles ouvertes au budget général s'établit à 186.722 millions de francs, en diminution de 7,5 % par rapport à l'exercice précédent.

La Cour a élaboré un tableau des taux d'utilisation des autorisations de programme, sur la base des opérations d'affectation par l'ordonnateur principal ou d'une délégation à un ordonnateur secondaire.

Les taux d'utilisation des autorisations de programme, de même que leur évolution par rapport à 1985, sont très contrastés, de 38 à 98 % : le taux de très loin le plus bas - 38,4 % - est celui des charges communes, ce qui s'explique par l'importance des reports. Par ailleurs, les crédits supplémentaires votés par le Parlement en fin d'année n'ont pas pu être utilisés.

B. L'IMPORTANCE RELATIVE DES DIFFERENTES CATEGORIES D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

L'essentiel de ces autorisations de programme est affecté à des opérations d'investissements à caractère national (92,1 % contre 89,3 % en 1985).

Parmi ces affectations, plus de la moitié sont le fait des deux budgets du redéploiement industriel et de la recherche et de la technologie.

Les investissements d'intérêt régional, soit 6,9 % des autorisations de programme, sont également concentrés à plus de 50 % sur quatre budgets : aménagement du territoire, culture, santé et solidarité nationale, enseignement scolaire.

Les investissements de catégorie III sont réalisés à 45 % par le budget de l'urbanisme et du logement.

La déconcentration des autorisations de programme relatives aux investissements d'intérêt national représente plus d'un quart du total de ces autorisations, mais est très contrastée : les délégations les plus importantes sont le fait des budgets des transports intérieurs, de l'intérieur, de la décentralisation, de l'enseignement et de la justice.

C. L'ENGAGEMENT DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

L'engagement des autorisations de programme a été nettement plus important en 1986 : 99.313,7 millions de francs en 1986 contre 87.356,9 millions en 1985 ; ceci s'explique par les restes à engager en début d'année 1986 sur les autorisations des années antérieures et l'augmentation du taux d'engagement.

La Cour relève que, comme en 1984 et en 1985, les restes à engager demeurent importants en valeur relative et absolue aux budgets des charges communes, des transports intérieurs, de l'urbanisme et du logement, et de la coopération et du développement.

Enfin, le rattachement de fonds de concours en autorisations de programme a été de 9.131,9 millions de francs contre 7.756,2 millions en 1985.

Notamment, une part croissante a été prise dans le financement des investissements routiers par le Fonds spécial des grands travaux et qui se traduit par le rattachement de 5.698,2 millions de francs en 1986 contre 4.072,3 millions en 1985.

DEUXIEME PARTIE



EXAMEN EN COMMISSION

**I. AUDITION
ET DISCUSSION GENERALE**

Réunie le 27 juin 1989, sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la Commission des Finances a procédé à l'audition de **M. James Charrier**, président de la première chambre de la Cour des comptes, accompagné de **MM. Béchade et Magnet**, conseillers maîtres, et **Schwerer**, conseiller référendaire, sur les projets de loi portant règlement définitif des budgets de 1986 et 1987.

A l'issue de cette audition, 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 1986 et 1987.

Le compte-rendu de ces réunions figure dans le rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1987.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1986

Commentaires.- Cet article récapitule les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1986.

Les opérations à caractère définitif se soldent par un déficit de 150,94 milliards de francs. Un tel résultat marque donc une réelle amélioration par rapport à l'exercice précédent, où le déficit avait atteint 154,09 milliards de francs.

Les opérations à caractère temporaire laissent apparaître un excédent de 3,67 milliards de francs contre un déficit de 5,3 milliards en 1985.

En conséquence, le déficit global du budget de l'Etat pour l'exercice 1986 hors F.M.I., mais y compris le solde des opérations avec le Fonds de stabilisation des changes, s'établit à 147,27 milliards de francs, soit un chiffre inférieur d'environ 12 milliards à celui de l'exercice précédent.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 2

Recettes du Budget général

Commentaires.- Cet article arrête le montant définitif des recettes du budget général pour l'exercice 1986. Celles-ci atteignent 1.076,27 milliards de francs et progressent de 7,3 % par rapport à 1985.

Les ressources brutes s'élèvent à 1.208,17 milliards de francs et recouvrent :

- le produit des impôts 1.091,84 milliards (+ 7,6%)
- les recettes non fiscales 71,64 milliards (+ 7,6%)
- les fonds de concours 44,68 milliards (+ 11,9%)

Parallèlement, les prélèvements effectués sur les ressources budgétaires représentent 131,89 milliards et marquent une augmentation de 11,8 % par rapport à 1985. Une telle évolution résulte d'une augmentation très forte des prélèvements opérés au profit des communautés européennes (+ 30,5 %) tandis que ceux effectués au profit des collectivités locales connaissent une progression plus modérée (+ 3,9 %).

On notera enfin que les "restes à recouvrer" s'élèvent à 143,03 milliards à la fin de l'exercice, soit 11,05 milliards de plus qu'au terme de l'année budgétaire 1985.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général

Commentaires.- Cet article arrête à 973,83 milliards de francs le montant définitif des dépenses civiles ordinaires du budget général pour l'exercice 1986.

Ce total tient compte des mouvements de crédits proposés dans le présent projet de loi, et qui recouvrent deux grandes catégories d'opérations :

- **des ouvertures complémentaires, pour un montant global de 15,7 milliards de francs.** Par rapport à l'exercice précédent, où elles ne représentaient que 7,4 milliards de francs, on constate donc un quasi-doublement.

Ces dotations se rattachent essentiellement à des chapitres évaluatifs et concernent :

- la dette publique + 909,9 millions
- les dépenses en atténuation de recettes + 3.897,3 millions
- les charges afférentes aux bonifications de prêt du Crédit agricole ... + 757,2 millions
- Le versement au Fonds national du chômage + 1.888 millions
- les pensions d'invalidité versées aux anciens combattants + 296,1 millions
- les charges sociales afférentes aux prestations obligatoires + 7.627,8 millions

- **des annulations de crédits devenus sans objet, pour un montant global de 13,04 milliards de francs, soit là encore, une progression très sensible par rapport aux opérations constatées dans la loi de règlement du budget de 1985.** Elles portent :

- pour 3,9 milliards sur les dotations du Titre I, et notamment sur le chapitre 12-02 "Intérêts des bons du Trésor à court terme et valeurs assimilées" (3,1 milliards) ;

- pour 5,2 milliards sur les crédits du Titre III - Moyens des services. La mesure la plus importante affecte le chapitre 31-94 du budget des Charges communes intitulé "Mesures générales intéressant les agents du secteur public" et porte sur 1,9 milliard de francs ;

- pour 3,9 milliards sur les crédits du Titre IV - Interventions publiques. Au côté de nombreuses mesures plus ponctuelles affectant tous les budgets, on notera l'annulation de 1,6 milliard de francs sur le chapitre 44-98 du budget des Charges communes, retraçant les aides à la construction immobilière.

Au total, ces deux grands mouvements se soldent par une augmentation de 2.658,9 millions de francs des dépenses civiles ordinaires du budget général.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 4

Dépenses civiles en capital du budget général

Commentaires.- Cet article arrête à 99,06 milliards de francs le montant des dépenses civiles en capital du budget général pour 1986. Par rapport au chiffre définitif de l'exercice précédent, elles progressent donc de 17,1 %.

La demande d'ouverture complémentaire, pour 0,66 franc, s'explique par le fait que les comptes publics sont arrêtés en centimes alors que les crédits le sont en francs. Ce décalage entraîne des dépassements, certes minimes, qu'il importe toutefois de régulariser en loi de règlement.

Parallèlement, il est proposé d'annuler 4,7 millions de francs de crédits inutilisés. La principale mesure porte sur 3,9 millions et concerne le "Programme européen de développement régional" dont les dotations sont inscrites au budget des Charges communes.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général

Commentaires.- Cet article fixe à 83,976 milliards de francs le montant définitif des dépenses ordinaires militaires pour l'exercice 1986. Ces crédits - qui relèvent tous du Titre III - enregistrent donc une progression de 6 % par rapport à l'exercice 1985.

Comme pour les dépenses ordinaires civiles, les ajustements proposés par le présent projet de loi ont une ampleur supérieure à celle de l'année précédente.

Les crédits complémentaires atteignent 286,3 millions de francs - contre 175,9 millions en 1985. La plupart des ajustements portent sur des chapitres évaluatifs concernant les prestations ou les charges sociales. On relève un seul dépassement - d'un montant de 11.000 francs - sur un chapitre doté de crédits limitatifs, et qui provient d'une série d'erreurs réalisées lors du versement d'une subvention à l'Institut d'études politiques de Bordeaux.

Les annulations demandées dans le présent article représentent 240,1 millions de francs, soit un chiffre nettement supérieur à celui de 1985 (150 millions).

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 6

Dépenses militaires en capital du budget général

Commentaires.- Le présent article fixe à 70,93 milliards de francs le montant définitif des dépenses militaires en capital pour l'exercice 1986, soit 70,68 milliards au titre des investissements exécutés par l'Etat (Titre V) et 250 millions pour les subventions d'investissement (Titre VI).

Il s'accompagne d'ajustements de centimes nécessaires pour une parfaite harmonisation des comptes. Aussi, il propose d'annuler 11,4 francs de crédits et d'ouvrir une dotation complémentaire de 15 centimes.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 7

Résultats du budget général pour 1986

Commentaires.- Le présent article récapitule les données comptables concernant le budget général et figurant dans les articles précédents.

Les recettes perçues au cours de l'exercice s'élevant à 1.076,27 milliards de francs, alors que les charges atteignent, compte tenu des ajustements proposés, 1.227,8 milliards de francs, il ressort que le déficit du budget général pour l'exercice 1986 s'établit à 151,53 milliards de francs. Par rapport à l'exercice précédent, le déficit se contracte donc de 2,97 milliards de francs, soit 1,9 %.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 8

Résultats des budgets annexes

Commentaires.- Pour 1986, le montant définitif des ressources et des charges des huit budgets annexes est arrêté à 260,22 milliards de francs, soit un chiffre supérieur de 6,3 % à celui de l'exercice précédent.

Les ajustements de fin de gestion représentent 12,88 milliards de francs au titre des ouvertures complémentaires et 5,09 milliards pour les annulations de crédits non consommés.

Comme chaque année, les mouvements les plus importants affectent le budget annexe des P.T.T.T. et celui des Prestations sociales agricoles.

- Sur le budget annexe des P.T.T.T., les ouvertures de crédits demandées au titre du présent projet de loi atteignent 9,54 milliards de francs. Elles concernent essentiellement deux postes :

- le chapitre 69-61 "Remboursements d'emprunts et d'avances" qui a enregistré un dépassement de 5,32 milliards de francs à la suite du remboursement par anticipation d'emprunt C.N.T., opéré dans le cadre du refinancement de la dette ;

- le chapitre 66-03 "Autres charges financières" qui appelle une dotation complémentaire de 2,98 milliards s'expliquant par la prise en compte des intérêts courus et non échus en fin d'exercice.

Parallèlement, sur ce même budget, les annulations de crédits non consommés atteignent 2,79 milliards de francs, soit 1,5 % des dotations ouvertes en 1986.

- S'agissant du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), les ouvertures demandées dans le présent projet de loi s'élèvent à 2,9 milliards de francs. Pour l'essentiel, elles concernent le chapitre 37-91 "Reversement et restitution de droits indûment perçus", traditionnellement doté pour mémoire en loi de finances initiale, et qui, en 1986, aura enregistré une charge de 2,1 milliards de francs.

Symétriquement, les annulations de crédits devenues sans objet et proposées au titre du BAPSA représentent 2,15 milliards de francs.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 9

**Comptes spéciaux dont les opérations
se poursuivent en 1986**

Commentaires.- Cet article comporte quatre mesures :

1. En premier lieu, il fixe le montant définitif des recettes et des dépenses des différents comptes spéciaux pour l'exercice 1986. Cet arrêté comptable s'accompagne d'ailleurs d'une série d'ajustements de fin de gestion. Ainsi :

- **les résultats des comptes spéciaux retraçant des opérations à caractère définitif s'établissent à 15,49 milliards de francs en dépenses et 16,079 milliards de francs en recettes. Les ouvertures de crédits demandées à ce titre représentent 7,3 millions tandis que les annulations s'élèvent à 81,26 millions.**

- **Les résultats des comptes spéciaux retraçant des opérations à caractère temporaire représentent globalement 296,8 milliards en dépenses et 305,8 milliards en recettes et les principaux ajustements affectent les comptes d'avances.**

Les ouvertures complémentaires concernent en effet, à hauteur de 358 millions de francs, les comptes "avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur", tandis que le compte "avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'Outre-mer" nécessite un crédit supplémentaire de 100 millions de francs. Les annulations représentent 696,7 millions de francs, et se répartissent entre les comptes d'avances (693,1 millions) et les comptes de prêts (3,6 millions).

Enfin, il est proposé d'inscrire une autorisation de découvert, représentant 25,01 milliards de francs, au titre du compte retraçant les opérations avec le Fonds monétaire international, et qui traditionnellement est doté pour mémoire en loi de finances initiale.

2. En second lieu, il arrête les soldes - créditeurs ou débiteurs - des différents comptes au 31 décembre 1986.

Ceux-ci sont fonction, d'une part du solde présenté au 1er janvier 1986, et d'autre part, de l'ensemble des opérations, tant en recettes qu'en dépenses, ayant affecté chaque compte. En fin d'exercice, le total des soldes débiteurs s'élève donc à 138,33 milliards

de francs tandis que les soldes créditeurs représentent globalement 20,09 milliards de francs.

3. En troisième lieu, il propose de porter au compte des découverts du Trésor un crédit de 49,2 millions de francs provenant du compte "Fonds national pour le développement du sport". Cette opération intervient au titre des régularisations de trop perçu sur recettes.

En effet, l'arrêté du 21 avril 1986 a décidé de limiter à 450 millions de francs le montant des recettes perçues par le F.N.D.S. du fait du prélèvement sur le produit du loto sportif. Compte tenu des sommes effectivement encaissées, il est donc nécessaire de procéder à une régularisation.

4. Enfin, il reporte les soldes des différents comptes sont reportés à la gestion suivante, c'est-à-dire 1987, sous réserve de trois exceptions :

- la somme de 49,2 millions prélevée sur le Fonds national de développement du sport ;

- un solde débiteur de 46,03 millions de francs correspondant aux remises de dettes accordées aux pays les moins avancés, en application des dispositions de la loi portant règlement du budget de 1978 ;

- un solde débiteur de 5,016 milliards de francs, représentant le résultat des "pertes et bénéfices de change", et dont le montant n'est pas reporté sur l'exercice suivant.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 10

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de 1986

Commentaires.- Le présent article prévoit de clore de façon définitive trois comptes spéciaux du Trésor.

Dans un premier temps, et conformément aux dispositions de l'article 73 de la loi de finances initiale pour 1987, il précise les modalités de clôture du compte n° 903-08 "Prêts destinés à

faciliter le relogement des rapatriés". Le solde débiteur constaté au 31 décembre 1986 - soit 82,9 millions de francs - se trouve transporté au compte des découverts du Trésor.

Parallèlement, le présent article prévoit une mesure d'ordre et propose de clore définitivement les comptes n° 903-00 "Prêt à la B.F.C.E. pour le financement d'achat de biens d'équipement par des acheteurs étrangers" et n° 903-01 "Consolidation des prêts spéciaux à la construction". En effet, ces deux comptes ont été soldés respectivement en 1978 et 1984 et n'enregistrent donc plus de mouvement depuis plusieurs années.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 11

Résultat des opérations d'emprunts pour l'année 1986

Commentaires.- Cet article retrace les pertes et profits constatés par le Trésor sur ses opérations d'emprunts et sur ses engagements. Pour 1986, ce compte présente un résultat créditeur de 6,68 milliards de francs, qu'il est proposé de transporter au compte permanent des découverts du Trésor.

Votre Commission des Finances vous demande d'adopter cet article.

Article 12

Admission en surséance d'avances du Trésor irrecouvrables

Commentaires.- Le présent article s'inscrit dans le prolongement d'une disposition de la loi portant règlement du budget de 1985 et propose d'apurer la situation financière du service des alcools à l'égard du Trésor.

En effet, pour financer le déficit de ses opérations commerciales liées à l'ancien monopole de l'Etat sur les alcools, ce service a reçu au cours des années passées, des sommes importantes sous forme d'avances du Trésor. La dernière en date remonte à 1985 et représentait un montant global de 700 millions de francs.

Toutefois, l'article 28 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que les avances non remboursées à l'expiration d'un délai de deux ans, ou de quatre ans en cas de renouvellement, doit 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 sont alors portés en recettes du budget général.

En pratique, le service des alcools a toujours éprouvé des difficultés pour rembourser ces avances et les lois de règlement des budgets de 1980, 1984 et 1985 ont autorisé l'admission en surséance de créances représentant au total 4,68 milliards de francs.

En outre, à la suite de la réforme du régime économique et financier de l'alcool, opérée par la loi de finances rectificative pour 1985, le service a été supprimé et fait désormais l'objet d'une liquidation, dont les résultats ne permettent pas d'envisager un remboursement de la dernière avance consentie par le Trésor en 1985.

En conséquence, le présent article prend acte de cette situation et propose d'autoriser le Ministre des finances à admettre en surséance cette créance qui représente 700 millions de francs.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 13

**Abandon d'une créance sur la société de mise en valeur
de la Corse**

Commentaires.- Le présent article s'intègre dans le cadre des opérations retenues pour apurer le passif de la société de mise en valeur de la Corse (SOMIVAC).

En effet, la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse a créé deux offices spécifiques - l'office de développement hydraulique et l'office de développement agricole et rural - qui se sont substitués à la SOMIVAC.

Au cours des négociations conduites pour mettre fin aux activités de cette dernière société et pour définir les conditions du transfert de ses actifs aux deux nouveaux offices, le Gouvernement a décidé que la dette à long et moyen terme de la SOMIVAC serait prise en charge par l'Etat.

Or, au 31 décembre 1983, la SOMIVAC restait redevable envers le Trésor d'une somme de 15 millions de francs, représentant le montant en capital du prêt qui lui avait été consenti par le Fonds de développement économique et social.

Le présent article a donc pour objet d'autoriser le Ministre des finances à abandonner cette créance.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 14

**Augmentation du plafond de l'encours des remises de dettes à
certains pays en voie de développement :
remise de dettes à la Mauritanie**

Commentaires.- L'article 16 de la loi du 30 décembre 1980 portant règlement du budget de 1978 autorise le Ministre des finances "à prendre les dispositions utiles pour qu'il soit procédé, en fonction des échéances, à la remise des dettes contractées à l'égard de la France au titre de l'aide publique par certains pays en développement faisant

partie de la catégorie des moins avancés", et ceci dans la limite d'un plafond - initialement fixé à 682 millions de francs - correspondant à l'encours des créances, en capital et en intérêt, constaté au 31 décembre 1978.

A l'origine, ce plafond représentait le montant des prêts consentis par la Caisse centrale de coopération économique, pour son propre compte ou pour celui du Trésor, et par le Crédit national, pour le compte du Trésor, à dix pays : Bénin, Burundi, Comores, République Centrafricaine, Guinée, Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad et Bengladesh.

Le plafond initial a pendant été majoré de 166 millions par l'article 15 de la loi portant règlement définitif du budget de 1982, à la suite d'une décision des Nations-Unies tendant à inscrire le Togo et Djibouti dans la catégorie des pays les moins avancés.

Le 2 septembre 1986, l'Assemblée générale des Nations-Unies a de nouveau décidé d'allonger cette liste en inscrivant trois autres Etats, dont la Mauritanie.

Dans ces conditions, le présent article propose de majorer le plafond de remise des dettes aux pays les moins avancés pour tenir compte du fait qu'au 31 décembre 1978, la France détenait une créance de 67,2 millions de francs sur la Mauritanie. En conséquence, ledit plafond se trouverait porté de 848 millions à 916 millions de francs.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 15

Reconnaissance de l'utilité publique des dépenses d'une gestion de fait

Commentaires.- Cet article propose de reconnaître d'utilité publique des dépenses d'un montant de 5.941,13 francs comprises dans une gestion de fait des deniers publics concernant un fonctionnaire de la direction départementale de l'équipement de la Gironde.

En effet, ayant reçu directement le prix de travaux exécutés par son service chez des particuliers, un ingénieur des travaux publics de l'Etat a décidé d'employer ces fonds pour acquérir du petit matériel de service et faire réparer des véhicules appartenant à l'administration.

Saisie par le Trésorier-payeur général, la Cour des comptes a déclaré provisoirement, puis définitivement, cet ingénieur comptable de fait des deniers publics de l'Etat par des arrêts en date du 3 novembre 1977 et du 12 juillet 1984.

Le présent article propose de reconnaître que ces dépenses ont été engagées dans l'intérêt de l'Etat, donc de décharger le comptable de fait.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

Article 16

Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de l'exercice 1986

Commentaires.- Le présent article a pour objet de récapituler les sommes transportées au compte des découverts du Trésor. Il distingue donc trois éléments :

- les sommes venant en augmentation des découverts du Trésor, c'est-à-dire le déficit du budget général, le résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés en 1986 ou clos au 31 décembre de la même année, ainsi que l'impact des dispositions des articles 12 et 13 du présent projet de loi, soit au total une somme de 157,3 milliards de francs ;

- les montants venant en atténuation des découverts du Trésor, et qui correspondent d'une part, au solde créditeur du compte de résultat des opérations d'emprunt, et d'autre part, à la régularisation du trop perçu de recettes du F.N.D.S., soit globalement 6,7 milliards de francs ;

- enfin, il tient compte des remises de dettes accordées aux pays les moins avancés, en application des dispositions de la loi portant règlement du budget de 1978. Ces remises correspondent à la part en capital des échéances de 1986 et s'élèvent à 46,03 millions de

francs, soit 44,99 millions au titre des prêts de la Caisse centrale de coopération économique et 1,03 million au titre des prêts du Trésor.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article.

o

o o

o

A l'issue de cet examen, votre Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble du projet de loi.

III. TABLEAU COMPARATIF

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

Texte proposé par votre
Commission

Article premier

Article premier

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1986 sont
arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

(Sans modification)

	Charges	Ressources
A. Opérations à caractère définitif		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale</i>		
Ressources :		
Budget général (1)	1.076.275.843.586,69	
Comptes d'affectation spéciale	16.079.007.418,94	
Total	"	1.092.354.851.005,63
Charges		
Dépenses ordinaires civiles :		
Budget général	973.834.814.785,69	
Comptes d'affectation spéciale	14.302.505.772,39	
Total	988.137.320.558,08	"
Dépenses civiles en capital :		
Budget général	99.063.127.634,06	
Comptes d'affectation spéciale	1.193.005.405,07	
Total	100.256.133.039,13	"
Dépenses militaires :		
Budget général	154.908.502.332,62	
Comptes d'affectation spéciale	"	
Total	154.908.502.332,62	"
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	1.243.301.955.929,83	1.092.354.851.005,63
<i>Budgets annexes</i>		
Imprimerie nationale	1.895.988.786,59	1.895.988.786,59
Journaux officiels	526.404.274,23	526.404.274,23
Légion d'honneur	111.191.082,71	111.191.082,71
Monnaies et Médailles	731.198.129,74	731.198.129,74
Navigation aérienne	2.000.056.602,10	2.000.056.602,10
Ordre de la Libération	4.039.254,00	4.039.254,00
Postes et télécommunications	188.641.249.706,32	188.641.249.706,32
Prestations sociales agricoles	66.317.245.483,43	66.317.245.483,43
Totaux budgets annexes	260.227.373.319,12	260.227.373.319,12
Totaux (A)	1.503.529.329.248,95	1.352.582.224.324,75
Excédent des charges définitives de l'Etat	150.947.104.924,20	"

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (131.896.465.104,00 F) au profit des collectivités locales et des communautés européennes.

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

**Texte proposé par votre
Commission**

	Charges	Ressources
B. Opérations à caractère temporaire		
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>		
Comptes d'affectation spéciale	235.976.034,95	122.262.179,49
Charges		Ressources
Comptes de prêts :		
F.D.E.S.	1.425.826.478,00	2.029.437.914,46
Autres prêts	6.366.934.075,02	17.074.648.856,45
Totaux (Comptes de prêts)	7.792.760.553,02	19.104.086.770,91
Comptes d'avances	176.047.959.060,92	170.941.158.613,46
Comptes de commerce (résultat net)	(-)2.485.201.491,38	"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	497.379.131,82	"
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	4.401.692.821,64	"
Totaux (B)	186.490.566.110,97	190.167.507.563,86
Excédent des ressources temporaires de l'Etat (B)	"	3.676.941.452,89
Excédent net des charges (hors F.M.I.)	147270.163.471,31	"

Art. 2.

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1986 est arrêté à 1.076.275.843.586,69 F.

(Sans modification)

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

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

Art. 3.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1986 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	214.870.696.632,17	4.807.214.791,32	3.900.302.602,15
II. Pouvoirs publics	2.903.613.000,00	-	-
III. Moyens des services	399.110.464.958,44	7.818.361.263,46	5.199.932.140,02
IV. Interventions publiques	356.950.040.195,08	3.079.928.411,39	3.946.317.400,31
Totaux	973.834.814.785,69	15.705.504.466,17	13.046.552.142,58

Art. 4.

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1986 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	46.539.475.012,79	0,29	42,50
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	52.517.099.274,05	0,37	4.696.636,32
VII. Réparations des dommages de guerre	6.553.347,22	-	0,78
Totaux	99.063.127.634,067	0,66	4.696.679,60

**Texte proposé par votre
Commission**

Art. 3.

(Sans modification)

Art. 4.

(Sans modification)

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

Art. 5.

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1986 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	83.976.943.458,87	286.266.570,75	240.123.782,88
Totaux	83.976.943.458,87	286.266.570,75	240.123.782,88

Art. 6.

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1986 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	70.660.050.727,56	0,15	10,59
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	251.506.146,19	-	0,81
Totaux	70.911.556.873,75	0,15	11,40

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1986 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	1.076.275.843.586,69
Dépenses	1.227.806.444.752,37
Excédent des dépenses sur les recettes	151.530.601.165,68

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

**Texte proposé par votre
Commission**

Art. 5.

(Sans modification)

Art. 6.

(Sans modification)

Art. 7

(Sans modification)

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

Art. 8.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services civils), sont arrêtés, pour 1986, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau G, annexé à la présente loi.

Désignation des budgets annexes	Résultats généraux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale	1.895.988.788,59	263.702.714,44	33.715.172,85
Journaux officiels	528.404.274,23	9.828.131,84	2.739.084,81
Légion d'honneur	111.191.082,71	14.487.178,54	15.402.429,83
Monnaies et médailles	751.199.129,74	127.175.963,20	84.135.401,46
Navigation aérienne	2.000.056.602,10	2.746.374,63	11.107.988,53
Ordre de la libération	4.039.254,00	1.200.244,85	1.200.244,85
Postes et télécommunications	188.641.249.706,32	9.544.560.496,71	2.769.145.848,39
Prestations sociales agricoles	66.317.245.483,43	2.914.525.144,11	2.157.514.089,68
Totaux	260.227.373.319,12	12.878.226.248,324	5.094.960.260,20

Art. 9

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1986, 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.

**Texte proposé par votre
Commission**

Art. 8.

(Sans modification)

Art. 9

(Sans modification)

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

**Texte proposé par votre
Commission**

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1986		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	15.495.511.177,46	16.079.007.418,94	7.326.866,95	81.268.905,49	"
§ 2. Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	235.976.034,95	122.262.179,49	0,95	"	"
Comptes de commerce	98.702.016.478,77	101.187.217.970,15	"	"	"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	1.325.594.940,27	828.215.808,45	"	"	"
Comptes d'opérations monétaires	12.744.422.470,19	13.688.323.307,58	"	"	25.014.999.968,20
Comptes d'avances	176.047.959.060,92	170.941.158.613,46	458.066.722,19	693.107.661,27	"
Comptes de prêts	7.792.760.553,02	19.099.290.439,92	0,02	3.570.000,00	"
Totaux pour le § 2	296.848.730.538,12	305.866.468.319,05	458.066.723,16	696.677.661,27	25.014.999.968,20
Totaux généraux	312.344.241.715,58	331.945.475.737,99	465.393.590,11	777.946.566,76	25.014.999.968,20

II. Les soldes, à la date du 31 décembre 1986, 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 à caractère temporaire	447.028,24	1.895.700.359,85
Comptes de commerce	861.556.071,06	7.154.052.050,45
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	3.764.194.285,32	129.429.324,03
Comptes d'opérations monétaires	30.031.442.151,58	10.908.425.862,85
Comptes d'avances	48.921.988.750,93	"
Comptes de prêts	54.755.047.235,67	"
Totaux	138.334.675.522,80	20.087.607.597,18

III. A titre de régularisation d'un trop-perçu de recettes, il est porté du solde créditeur du compte "Fonds national pour le développement du sport" aux découverts du Trésor un montant de 49.246.419 F.

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

**Texte proposé par votre
Commission**

IV. Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1987 à l'exception de la somme mentionnée ci-dessus et à l'exception d'un solde débiteur de 46.035.340,25 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 5.016.442.183,38 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 16.

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

Art. 10

Art. 10

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1986 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Le solde du compte "Prêts destinés à faciliter le relogement des rapatriés" fait l'objet d'une affectation par l'article 16.

(Sans modification)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1986		Soldes au 31 décembre 1986		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
<i>Opérations à caractère temporaire</i>						
Comptes de prêts :						
903.01. Consolidation de prêts spéciaux à la construction	-	-	-	-	-	-
903.06. Prêts à la BFCE pour le financement d'achats de biens d'équipement par des acheteurs étrangers	-	-	-	-	-	-
903.08. Prêts destinés à faciliter le relogement des rapatriés	-	4.796.330,99	82.912.341,94	-	-	-
Total	-	4.796.330,99	82.912.341,94	-	-	-

Art. 11

Art. 11

Le solde créditeur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1986 est arrêté, conformément au tableau ci-après, à la somme de 6.682.373.847,99 F.

(Sans modification)

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

**Texte proposé par votre
Commission**

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	775.434.376,25	"
Charges résultant du paiement des rentes viagères	1.286.315,14	"
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	24.879.551,04	3.616.956,00
Différences de change	"	"
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	1.870.871.030,81	"
Pertes et profits divers	"	9.350.228.165,23
Totaux	2.872.471.573,24	9.354.845.131,23
Solde	6.682.373.847,99	

Art. 12

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 700 millions F consenties en 1985 au service des alcools et imputées au compte spécial du Trésor "Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics".

Art. 13

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 pour la mise en valeur de la Corse (SOMIVAC) pour un montant de 15.023.759,52 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".

Art. 14

Le plafond de l'encours des remises de dettes contractées à l'égard de la France, au titre de l'aide publique, par certains pays en voie de développement faisant partie de la catégorie des pays les moins avancés est porté à 916 millions F fixés par l'article 15 de la loi n° 84-386 du 24 mai 1984 portant règlement définitif du budget de 1982.

Art. 12

(Sans modification)

Art. 13

(Sans modification)

Art. 14

(Sans modification)

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

Art. 15

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant total de 5.941,13 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des Comptes dans ses arrêts des 3 novembre 1977 et 12 juillet 1984 au titre du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

Art. 16

I.- Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9, 10, 12, 13 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

	(en francs)
Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1986	151.530.601.165,68
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés en 1986	5.016.442.183,38
Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 1986	82.912.341,94
Admission en surséance d'avances du Trésor irrécouvrables	700.000.000,00
Abandon d'une créance à l'encontre de la SOMIVAC.	15.023.759,52
Total	157.344.979.450,52

II.- Les sommes mentionnées aux articles 9 et 11 sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

Solde créditeur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1986	6.682.373.847,99
Régularisation du trop perçu de recettes du Fonds national pour le développement du sport	49.246.419,00
Total	6.731.620.266,99

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

46.035.340,25

La somme précitée, correspondant au montant en capital des échéances au 31 décembre 1986 est transportée en augmentation des découverts du Trésor.

Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I - II + III)	150.659.394.523,78
---	---------------------------

**Texte proposé par votre
Commission**

Art. 15

(Sans modification)

Art. 16

(Sans modification)

ANNEXE

**QUESTIONNAIRE A LA COUR DES COMPTES
SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT
1986**

I. LISTE DES QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

1. La politique du logement menée par les pouvoirs publics s'effectue à travers plusieurs chapitres budgétaires relevant de budgets différents. En outre, la majeure partie de ces crédits est financée par voie de concours et fait l'objet, en cours de gestion, de mouvements de transferts importants. Cette situation n'est-elle pas de nature à accroître la complexité des mécanismes du financement public du logement et à nuire à la bonne qualité de l'autorisation et du contrôle parlementaire. Quelles sont les justifications de cette situation, quels seraient les moyens d'y remédier ?

2. Budget annexe des P et T.

a) La Cour peut-elle retracer et apprécier le cheminement juridique et comptable qui a conduit à opérer un prélèvement de 3 milliards de francs sur la Caisse nationale de télécommunications versé en recettes d'exploitation du budget annexe ? Peut-elle faire à cette occasion le point sur les relations entre la C.N.T. et le Ministère des Postes et télécommunications ?

b) La Cour peut-elle préciser quel a été le montant - net et brut - des emprunts souscrits par les P et T au cours des dernières années et indiquer ce qu'il représente par rapport aux investissements réalisés par le budget annexe et aux prélèvements effectués au profit du budget général durant ces mêmes années. Le mode de financement des investissements paraît-il satisfaisant ?

3. La Cour est-elle en mesure de chiffrer l'impact théorique puis les conséquences réelles du mécanisme de "surcompensation" sur l'ensemble du budget de l'Etat (budget général et budgets annexes) ? La Cour peut-elle évaluer l'impact de ce dispositif sur les différents régimes qui versent. La Cour dispose-t-elle de statistiques précises sur chaque organisme concerné et ce depuis le début du système de la surcompensation ?

4. La Cour pourrait-elle faire le point sur la procédure actuelle d'exécution des dépenses du F.N.D.A.E. ? Quels sont les inconvénients de cette procédure ? Il semble que la lenteur dans la consommation des crédits soit très grande et ce depuis plusieurs années. Quels seraient les moyens d'améliorer cette situation ? Y a-t-il un lien entre cette situation et la déconcentration de la procédure ou s'agit-il d'un lien avec les prêts accordés pour le financement des opérations subventionnées par le F.N.D.A.E. ?

5. L'examen des budgets de l'enseignement scolaire et universitaire a fait apparaître de nombreuses difficultés en matière d'évaluation des dépenses de personnel. Quelles sont les causes de la gestion cahotique constatée dans ces domaines ? Quels seraient les moyens d'y remédier ?

6. Caisse d'amortissement pour l'acier.

La Cour évoque dans son rapport (page 109) les opérations précédant la clôture du compte de prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier. Peut-elle donner son sentiment sur le montage juridique et financier qui a accompagné la création et la suppression de la CAPA, et sur le bilan de l'activité de cet organisme ?

II. REPONSES DE LA COUR DES COMPTES

Question n° 1

La politique du logement menée par les pouvoirs publics s'effectue à travers plusieurs chapitres budgétaires relevant de budgets différents. En outre, la majeure partie de ces crédits est financée par voie de concours et fait l'objet, en cours de gestion, de mouvements de transferts importants. Cette situation n'est-elle pas de nature à accroître la complexité des mécanismes du financement public du logement et à nuire à la bonne qualité de l'autorisation et du contrôle parlementaire. Quelles sont les justifications de cette situation, quels seraient les moyens d'y remédier ?

Réponse

Les crédits destinés à l'aide au logement ont fait l'objet depuis plusieurs exercices d'observations de la Cour relatives aux difficultés de prévisions et à la gestion parfois malaisée des différentes mesures mises en oeuvre.

Le budget de l'urbanisme et du logement regroupe plusieurs formes d'aides : l'aide à la personne est concrétisée par l'allocation logement et l'aide personnalisée au logement, gérée sur le chapitre 46-40, et l'aide à la pierre est regroupée sur plusieurs chapitres du titre VI.

Ces crédits d'aides au logement présentent une double particularité :

- inscrits au budget de l'urbanisme et du logement (principalement chapitres 65-41, 65-44, 65-46 et 65-47 (1), ils sont largement gérés en dehors de ce ministère : transferts aux charges communes, subdélégations d'autorisation de programme, correspondant au paiement des primes et au financement des prêts consentis par divers établissements financiers.

- Les chapitres du titre VI ont fait l'objet depuis 1984 de rattachements de fonds de concours, constitués par la "rémunération" de la garantie accordée par l'Etat aux fonds déposés dans les caisses d'épargne et de prévoyance. Ces fonds n'ont jamais fait l'objet d'inscriptions d'autorisations de

(1) Principales actions supportées par les chapitres :

- 65-41 : "primes à la construction" : actions anciennes
- 65-44 : "Construction et aménagement de logements sociaux" : actions anciennes et actions dans les DOM-TOM
- 65-46 : "Construction de logements" : PLA et PAP
- 65-47 : "action sur le parc de logements existants" : PALULOS, PAH.

programme, et apparaissent uniquement en crédits de paiement. Mais il faut noter que les autorisations de programme de ces chapitres sont d'une nature très particulière, puisque pour l'essentiel elles définissent des enveloppes d'aides et qu'un examen particulier permet de constater qu'il n'y a pas de lien direct entre les autorisations de programme ouvertes et les programmes physiques.

L'ensemble des chapitres concernés par le présent questionnaire fait l'objet d'enquêtes, dont certaines ne sont pas closes. Il serait imprudent dans ces conditions de porter une appréciation trop générale sur la gestion de l'ensemble des crédits. Quelques éléments relatifs aux chapitres évoqués peuvent néanmoins être d'ores et déjà précisés.

Les ressources

Outre les dotations initiales (et compléments apportés par les lois de finances rectificatives) les chapitres concernés ont été depuis 1984 alimentés par rattachement des fonds de concours constitués par la "rémunération" de la garantie des fonds des caisses d'épargne.

Le décret 83-1189 du 30 décembre 1983 a posé le principe d'une rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds placés dans les caisses d'épargne et de prévoyance (articles 45 et 50 du code des caisses d'épargne). Le montant de cette "rémunération" est fixé annuellement par décret. Le décret 84-291 du 16 avril 1984 a assimilé cette rémunération à un fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

Si une part de ce fonds de concours est directement rattachée au chapitre 44-91 "Primes à la construction" des charges communes (3.271 M.F. en 1984, 3.968 M.F. en 1985, 2.760 M.F. en 1986 et 2.771 M.F. en 1987), soit une proportion de 44 % en 1984, 56 % en 1985 et de 27 % en 1986 et 1987 du montant de ce fonds de concours, le surcroît complète les chapitres 65-41, 65-44 et 65-46 du budget de l'urbanisme et du logement.

Le tableau ci-dessous indique le rattachement opéré à partir de ce fonds, pour les crédits de paiement :

- en pourcentage des dotations initiales,
- en pourcentage des ressources totales des chapitres (1)

en millions de F	1984	1985	1986	1987
Fonds de concours.....	4 129	3 731	7 240	7 329
Dotations initiales.....	11 942	15 420	14 027	12 659
% fonds de concours.....	34,5 %	24,2 %	51,6 %	57,8 %
Ressources totales.....	16 751	19 769	21 212	21 061
% fonds de concours.....	24,6 %	18,8 %	34,1 %	34,8 %

(1) (Fonds de concours/dotation initiale + L.F.R. reports + fonds de concours + mouvements reçus).

L'exercice 1986 a vu une croissance très importante des rattachements provenant de ce fonds de concours, qui ont augmenté de 94 % ,par rapport à 1985, atteignant 7.240 MF. Cette tendance s'est confirmée en 1987, mais ce rattachement a été supprimé à partir de 1988.

L'évolution des ajustements

(L.F.R., ouvertures ou annulations)

Cette évolution est résumée dans le tableau suivant, qui présente le pourcentage d'annulation (noté - %) ou d'ouverture en loi de finances rectificative (noté + %) par rapport à la dotation initiale.

chapitre	1983	1984	1985	1986	1987
65-44 (CP).....	+ 2,6 %	+ 9,4 %	+ 6,3 %	-	+ 6,8 %
65-46 (CP).....	- 0,6 %	- 0,4 %	- 0,2 %	- 8,4 %	- 2,6 %

La situation du chapitre 65-46, qui présentait des variations faibles entre 1983 et 1985 s'est dégradée en 1986 ; il convient de noter cependant que le montant élevé des fonds de concours ("rémunération" de la garantie accordée par l'Etat aux fonds placés dans les caisses d'épargne) a contribué à un excédent de ressources.

L'exécution de la dépense

Les paiements directs, pour les chapitres 65-41, 65-44 et 65-46 représentaient en 1986, 4.918 MF (soit 25 %) et les paiements par l'intermédiaire du chapitre 44-91 des charges communes, 14.556 MF (soit 75 %). Aussi l'évolution du taux de consommation des crédits ne concerne que les dépenses payées directement par le budget de l'urbanisme et du logement, et n'est pas un critère suffisant pour appréhender la gestion des actions d'aide au logement.

L'évolution du taux de consommation de crédits des chapitres a été la suivante :

chapitre	1983	1984	1985	1986
65-44.....	58 %	47 %	29,1 %	38,1 %
65-46.....	93 %	97,3 %	91,9 %	85,5 %
65-47.....	64 %	73,4 %	86,9 %	84,8 %

Pour le paiement des aides gérées par le budget de l'urbanisme et du logement interviennent d'autres partenaires, en particulier le Crédit foncier et la

Caisse des dépôts et consignations. Les crédits nécessaires, inscrits à ce budget, transitent donc par les charges communes, sur un chapitre évaluatif.

Le montant des CP transférés des chapitres 65-41, 65-44, 65-46 et 65-47 au chapitre 44-91 "Encouragement à la construction immobilière. Primes à la construction" des charges communes a été le suivant :

année	en MF	en % des dotations initiales	en % des ressources
1984	11 351	83 %	60,6 %
1985	13 848	83,5 %	65,2 %
1986	14 965	98,1 %	66,5 %
1987	13 468	95,5 %	60,8 %

Ces opérations concernent, outre les opérations anciennes (chapitres 65-41 et 65-44), principalement le chapitre 65-46.

Pour l'article 10 (PLA), les subventions sont versées directement par le ministère à la Caisse des dépôts et consignations (anciennement à la CGLS) ; ce paiement direct a été de 4.577 MF en 1986. Les bonifications sont transférées aux charges communes (3.856 MF en 1986). Les PAP (article 20) font l'objet d'un transfert concernant les bonifications d'intérêts (8.469 MF en 1986).

L'ensemble de ces mouvements rend donc difficile l'appréhension du fonctionnement de ce chapitre, d'autant que les AP relatives à l'accession à la propriété sont d'une nature particulière : elles correspondent à un volume prévisible d'opérations. La "vie" budgétaire de la bonification d'un PAP peut être estimée à environ 11 ans, l'utilisation d'une tranche annuelle d'AP pouvant s'étaler sur 4 ans, et les CP en découlant sur 7 années supplémentaires. Ainsi, des variations importantes du programme physique (diminution sensible des PAP en 1986 et 1987, compte tenu des diminutions de taux d'intérêts d'autres formes de crédits immobiliers, comme les prêts conventionnés) ne sont-elles répercutées qu'avec retard, par une diminution d'AP.

Il n'y a pas, compte tenu des cycles financiers longs évoqués ci-avant, de corrélation directe entre les AP nouvelles ouvertes, les dotations en CP, et le nombre d'aides, dont la diminution réelle est sans commune mesure avec l'évolution des autorisations de programme.

La gestion des crédits et la "clarté budgétaire" sont, dans ces conditions, sujettes à difficultés. Le maintien de ces chapitres au budget de l'urbanisme et du logement, malgré l'existence de transferts, permet cependant d'avoir une vue globale, a posteriori, des sommes consacrées aux aides au logement, du fait même qu'elles transitent par le ministère compétent en la matière.

Il paraît difficile de remettre en cause des mécanismes anciens, complexes, mais rodés. Les opérations nouvelles (à partir du 1er janvier 1988) recourent plus au système classique et plus aisément contrôlable des subventions.

Les enquêtes menées actuellement pourront permettre à la Cour de préciser, à la lumière des conclusions qui en seront tirées, les améliorations possibles.

Question n° 2

BUDGET ANNEXE DES P. et T.

a) La Cour peut-elle retracer et apprécier le cheminement juridique et comptable qui a conduit à opérer un prélèvement de 3 milliards de francs sur la Caisse nationale des télécommunications versé en recettes d'exploitation du budget annexe ? Peut-elle faire à cette occasion le point sur les relations entre la C.N.T. et le ministère des postes et télécommunications ?

b) La Cour peut-elle préciser quel a été le montant - net et brut - des emprunts souscrits par les P. et T. au cours des dernières années et indiquer ce qu'il représente par rapport aux investissements réalisés par le budget annexe et aux prélèvements effectués au profit du budget général durant ces mêmes années. Le mode de financement des investissements paraît-il satisfaisant ?

Réponse

1. Prélèvement de 3 milliards effectué en 1986

La décision de prélèvement a été prise le 23 décembre 1986 par le conseil d'administration de la Caisse nationale des télécommunications, mais le principe en avait été arrêté à l'occasion de l'élaboration du projet de deuxième loi de finances rectificative pour 1986. La préparation de cette loi était en effet dominée par la volonté de maîtriser l'équilibre du budget de l'Etat tel qu'il avait été fixé au printemps 1986, ce qui a conduit à rechercher toutes les recettes possibles permettant de couvrir les dépenses nouvelles.

S'agissant du budget annexe des P. et T., la loi de finances initiale avait prévu un versement de 3 milliards au profit du budget général, l'excédent de la première section étant estimé à 3,54 milliards. Or, en fin de gestion, les prévisions de résultat faisaient apparaître un excédent de première section supérieur à 7 milliards ; il convenait d'en préciser l'emploi :

- le Gouvernement, désireux de maîtriser l'équilibre du budget de l'Etat, demandait de porter le versement au budget général à 6,15 milliards, au lieu des 3 milliards prévus ;

- l'administration des P. et T. souhaitait pour sa part affecter 3 milliards à l'amortissement, l'année même de son paiement, de la subvention versée au C.N.E.S. (4.309 M.F. en 1986) ; elle considérait en effet que, bien qu'il soit pris en compte en deuxième section, le versement au C.N.E.S. avait le caractère d'une subvention qu'il convenait d'amortir immédiatement plutôt que de l'immobiliser et de le voir apparaître au bilan comme un actif sans valeur (1).

La recette supplémentaire procurée par le prélèvement sur les fonds propres de la C.N.T. a permis de satisfaire les deux parties. La loi de finances rectificative du 30 décembre 1986 a, en conséquence :

- majoré de 3 milliards les produits exceptionnels au chapitre 77.08 ;
- ouvert en crédits supplémentaires :
 - 3 milliards au chapitre 68.01 "Dotation aux amortissements et aux provisions" ;
 - 3,15 milliards au chapitre 69.56 "Versement au budget général".

En droit, la C.N.T. n'est qu'un simple intermédiaire agissant pour le compte de la D.G.T. ; toute charge de la dette doit être couverte par un versement d'égal montant du budget annexe et le produit de tout emprunt nouveau doit être versé au budget annexe. Elle ne devrait donc faire ni bénéfice ni perte. Dans la pratique, cependant, certains décalages dans les transferts de fonds (voir ci-après 2 c) lui ont permis d'accumuler des fonds propres d'un montant important ; le fait qu'une partie de ces fonds ait été reversée au budget annexe semble donc justifié.

2. Relations entre la Caisse nationale des télécommunications et le budget annexe des P. et T.

La Caisse, établissement public national à caractère administratif, a été instituée initialement pour émettre "des emprunts destinés à concourir au financement des dépenses d'investissement des télécommunications" (décret du 3 octobre 1967). Par la suite, à la demande du ministre des P. et T. (direction générale des télécommunications), elle a étendu sa mission à la gestion de la dette ainsi contractée, puis à la prise de participations au capital de sociétés "dont l'objet exclusif est le financement des télécommunications" (décret du 24 octobre 1975) et au soutien financier de ces sociétés par le biais de prêts à moyen terme, enfin au "financement du besoin en fonds de roulement" du budget annexe (décrets du 4 mars 1977 et du 30 juillet 1987).

(1) Par ailleurs, cette opération d'amortissement était un préalable indispensable à l'opération de rebudgétisation des versements au C.N.E.S. qui était prévue pour 1989.



a) Le rôle de la C.N.T. pour la réalisation des emprunts nécessaires au budget annexe est bien connu de la commission et clairement décrit dans le rapport annuel de l'établissement dont la Cour, lors d'une vérification récente, a pu reconnaître l'exactitude.

Il suffira de rappeler trois éléments particulièrement caractéristiques :

- le niveau élevé de la dette ainsi contractée : au 31 décembre 1986, il atteignait 78 milliards, compte tenu d'une part des emprunts souscrits pendant la gestion (15 milliards) diminués des remboursements effectués (14 milliards), d'autre part de la réévaluation, à la date du bilan, des emprunts en devises. D'après les écritures de la Caisse (1), ce montant se répartit entre 71 milliards d'emprunts à long terme et 7 milliards d'engagements à court terme ; il représente à lui seul près des deux tiers du total des dettes financières du budget annexe ;

- la forte proportion d'emprunts en devises : à la même date et calculée dans les mêmes conditions, elle représentait 51 % de l'endettement total de la C.N.T. avant "swaps" (39,8 milliards sur 78,4) et 48 % après (37,4 milliards). Cette proportion a été ramenée à 40 % avant "swaps" (et 34 % après) au 31 décembre 1987 ;

- la difficulté que présente la prévision des besoins d'emprunt annuels : pour les cinq années 1982 à 1986, les recettes inscrites à ce titre au budget initial ont atteint un total de 55,2 milliards, alors que les emprunts effectivement réalisés se sont élevés à 68,6 milliards (+ 24 %). Cette situation a deux causes essentielles : les opérations de refinancement, qui dépendent de l'état des marchés financiers et sont peu prévisibles (cf. infra, n° 3, renvoi 1), et les incertitudes que comportent l'évolution respective des ressources et des charges de la branche "télécommunications" et les besoins en fonds de roulement qui en découlent.

b) Les nécessités de la gestion de la dette ont conduit la C.N.T. à intervenir sur les marchés financiers pour moduler les émissions et remboursements d'emprunts en fonction non seulement des besoins de l'administration des télécommunications, mais aussi de l'évolution des taux d'intérêt et des parités de change, ainsi que des instructions données par la direction du Trésor dans le cadre de la politique de soutien au franc.

(1) En dépit de la "transparence" qu'offre la C.N.T. par rapport au budget annexe, il n'y a pas totale identité entre les deux comptabilités, qu'il s'agisse du montant global de la dette (respectivement 78,4 et 77,9 milliards au 31.12.86) ou, surtout, de sa répartition selon le terme exigible ou selon la nature des devises. En dehors de l'incidence des opérations que la Caisse effectue pour son propre compte, ces différences tiennent aux méthodes de comptabilité employées ou à la nature particulière de certaines opérations (droits de tirage avancés par la Caisse mais comptabilisés par le budget annexe lors du tirage effectif, emprunts souscrits avec un plafond en F., mais réalisés pour un montant équivalent en devises, etc...).

Cette activité comporte des actions relativement classiques de soutien des cours par intervention sur les marchés financiers français et étrangers, ainsi que des opérations de refinancement (1), de change à terme ou d'échange de dette "swap" (2), sensiblement plus complexes. Les opérations "swap" de la C.N.T. étant "adosées" sur la dette ne comportent pas les mêmes risques que les swaps de position : tout gain (ou toute perte) potentiel est compensé, en période d'instabilité des cours, par une perte (ou un gain) potentielle symétrique sur la dette. Au cours des trois dernières années, le solde des gains et des pertes de change potentiels a été le suivant (3) :

Gains et pertes potentiels (en millions de F)			
Années	swaps	dettes d'adossement	total
1985	- 12,7	+ 31,5	+ 18,8
1986	- 470,0	+ 651,0	+ 181,0
1987	- 1 432,8	+ 1 485,9	+ 53,1

c) Jusqu'en 1985, le calendrier des versements au budget annexe du produit des emprunts était fixé par la direction générale des télécommunications en fonction de l'échéancier de ses besoins de financement. La Caisse était ainsi amenée à conserver, pendant des durées variables, les fonds reçus par elle, particulièrement pour ceux libellés en devises, dont la conversion est subordonnée en outre à l'état du marché des changes et à l'autorisation des autorités monétaires.

Le placement bancaire de ces disponibilités a permis à l'établissement d'accumuler des fonds propres importants ; en y incluant le résultat de l'exercice, ceux-ci atteignaient 3,58 milliards de francs au 31 décembre 1985.

Ces ressources ont permis à la Caisse d'étendre ses interventions dans les domaines qui ont été mentionnés ci-dessus au § 1 ; deux de ces nouveaux modes d'action méritent une mention particulière : les concours financiers à une société et l'aide apportée au budget annexe pour répondre à ses besoins de trésorerie.

(1) Remboursement anticipé de dettes compensé par la souscription de nouveaux emprunts à des taux plus favorables. Les opérations de refinancement se sont élevées à 6,92 milliards en 1985, 5,19 en 1986 et 4,76 en 1987.

(2) Le total des opérations de change à terme est passé de 10,5 milliards en 1985 à 19,7 en 1986 et à 20,9 en 1987. Sur ces montants, les contrats swap ont représenté respectivement 7,9, 19,1 et 20,5 milliards.

(3) Depuis 1983, les soldes annuels des gains et pertes de change constatés dans les écritures de la C.N.T. ont été les suivants :

(en millions de francs)				
1983	1984	1985	1986	1987
+ 19	+ 77	+ 139	+ 185	+ 1

d) Dès l'intervention du décret du 24 octobre 1975 qui étendait sa mission, la Caisse a contribué à la création de la société FRANCETEL en souscrivant 51 % de son capital (1). A partir de l'année suivante, elle a en outre participé aux soumissions de bons à moyen terme émis par la société pour répondre à ses engagements de financement envers la D.G.T. Le ministre des finances ayant souhaité réduire le volume des bons à renouveler ainsi que le montant de l'engagement de la Caisse des dépôts et consignations, la C.N.T. a accordé à la sociétés des prêts à moyen terme au fur et à mesure de l'échéance des bons ; de 1983 à 1986, cinq prêts ont ainsi été consentis, pour un montant total de 2.230 millions de francs. Pendant la même période, elle a également souscrit à des fonds communs de placement dans le but d'obtenir un rendement intéressant et des informations utiles sur les évolutions attendues du marché ; à fin avril 1988, le montant de ce type de placement était de 47 millions.

Or, si les statuts de la Caisse, modifiés en 1975, l'autorisent à participer "au capital" de sociétés, ils ne lui permettent pas de leur consentir des concours financiers d'autres natures ; ces derniers apports sont d'autant plus insolites qu'ils aboutissent à ce que la plus grande partie des moyens de financement apportés au budget annexe par la société - qui a été créée pour mobiliser des ressources extérieures - appartiennent déjà à l'Etat, et qu'il aurait été plus simple et moins coûteux de les affecter directement au budget annexe.

Dans la mesure où elles contribuent à la mission de réalisation et de gestion des emprunts des télécommunications, les participations à court terme ne soulèvent pas les mêmes réserves, à condition de ne porter que sur des montants limités et d'être choisies en minimisant les risques de pertes.

e) Le décret du 4 mars 1977 et, plus récemment, celui du 30 juillet 1987, ont autorisé la Caisse à contracter des emprunts à court terme pour répondre aux besoins de trésorerie des télécommunications. L'établissement a ainsi été conduit à émettre du papier commercial (2) sur le marché américain.

Au bilan, ces émissions apparaissent au passif dans l'exigible à court terme, auquel correspondent, à l'actif, les prêts à moins d'un an, la différence entre les deux chiffres étant constituée par les différences de change provisoires :

(millions de F)	1985	1986	1987
Emprunts de PC	3 992	3 214	2 513
Prêts de PC	2 462	2 455	2 332
Différence de change	1 530	759	181

(1) FRANCETEL est une société de financement des télécommunications créée en 1975. Son capital, de 15 millions de francs, est détenu par la C.N.T. (50,33 %) et par la Caisse des dépôts (48,99 %).

(2) On rappelle qu'il s'agit de créances non bancaires de courte durée (maximum 270 jours) représentées par des billets à ordre émis par des courtiers spécialisés. Le remboursement des billets à l'échéance est garanti par un engagement de crédits à moyen ou long terme, en dollars ou autres eurodevises, accordé à l'émetteur par une ou plusieurs banques et d'un montant au moins égal à celui des émissions en cours.

Au 30 avril 1988, six conventions étaient en vigueur, pour un total d'environ 1.500 millions de francs.

Les fonds qui sont disponibles en raison du décalage entre le montant des emprunts réalisés et celui des versements appelés par le budget annexe ne font pas tous l'objet de placements intercalaires ; une partie sert à couvrir - concurremment avec les ressources à court terme provenant de l'émission de papier commercial - le besoin de fonds de roulement. Cet appoint permet de réduire le découvert des télécommunications au Trésor, dont la rémunération est particulièrement onéreuse (1).

f) Plusieurs faits nouveaux intervenus depuis 1985 ont contribué à la réduction des fonds propres et, par voie de conséquence, à celle des utilisations qui en sont faites.

Le premier est le reversement au budget annexe de 3 milliards de francs décidé le 23 décembre 1986 par le conseil d'administration et dont les conditions de réalisation sont exposées en tête de la présente réponse. En réduisant de 3,58 à 0,94 milliard les excédents en réserve (2), cette mesure a considérablement réduit les possibilités d'intervention de l'établissement et, en particulier, a entraîné une forte diminution des concours à la société FRANCETEL ; au 30 avril 1988, ceux-ci se limitaient à un prêt à moyen terme de 490 millions de francs.

En même temps que les ressources accumulées étaient amputées, le montant des bénéfices qui les avaient permises s'est trouvé affecté par deux mesures. D'une part, depuis 1985, les délais de versement des fonds d'emprunt au budget annexe ont été raccourcis, en particulier pour ceux libellés en francs, dont la proportion a sensiblement augmenté ; le placement des fonds en attente d'emploi ne porte donc plus que sur de courtes périodes et sur des montants moins élevés, réduisant les produits financiers ainsi perçus par la Caisse. D'autre part, la modification des statuts résultant du décret du 30 juillet 1987 a entraîné, depuis le 1er janvier 1988, une nette progression des dépenses de fonctionnement prises en charge par la Caisse qui, auparavant, étaient presque intégralement imputées au budget annexe.

La convergence de ces faits nouveaux se traduit par une forte diminution de l'excédent, passé de 432 millions en 1984 à 363 en 1986, à 211 en 1987 et à une prévision d'à peine 68 millions au budget de 1988.

(1) Depuis 1985, le découvert des télécommunications au Trésor est individualisé dans les comptes et donne lieu à rémunération, dans des conditions qui ont été fixées par la charte de gestion (taux du marché monétaire au jour le jour, avec majoration de 0,5 % au-delà de 4 millions et de 1 % à partir de 8 millions).

(2) Au 31 décembre 1987, ils étaient de 1.155,8 millions, dont 944,1 millions de réserves et 211,7 millions de résultat de l'exercice.

g) Au terme de cet exposé du rôle de la C.N.T. et de ses relations avec le budget annexe des P. et T., le bilan suivant peut être dressé.

Pour le passé, l'établissement paraît avoir rempli la mission qui lui était assignée : servir de couverture juridique à l'administration des P. et T. pour intervenir sur les marchés financiers, en développant particulièrement le recours aux capitaux étrangers. Dans cette fonction, il a facilité l'acquisition, par les fonctionnaires de la D.G.T. chargés du financement, d'une expérience professionnelle dans un domaine très spécialisé comportant des techniques d'intervention souvent complexes ; il a permis d'établir des relations étroites avec les investisseurs étrangers, grâce aux garanties découlant de son régime d'autonomie et de la valeur - vite reconnue - de sa signature.

Pour l'avenir, un rôle nouveau s'offre à la Caisse pour aider les télécommunications à satisfaire, aux meilleurs coûts, leurs importants besoins de trésorerie. Inscrite explicitement dans les statuts depuis leurs dernières modifications, cette fonction s'est développée de manière pragmatique, selon des modalités diverses. Le moment paraît venu de définir de façon plus systématique, par convention entre les deux parties, les nouvelles relations ainsi établies.

3. Dette de l'administration des P. et T.

a) Montant des emprunts émis

Le montant brut (1) des emprunts contractés par les P. et T. pendant les années 1983 à 1987 figure dans le tableau ci-après qui distingue les emprunts de la poste et ceux des télécommunications :

(millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987
	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)
POSTE					
emprunts publics	2 937	3 000	3 700	3 500	0
bons d'épargne	1 464	1 309	1 797	2 382	2 550
TOTAL POSTE	4 401	4 309	5 497	5 882	2 550
TELECOMMUNICATIONS (C.N.T.)	9 696	13 189	16 432	17 371	12 987
TOTAL GENERAL	14 097	17 498	21 929	23 253	15 537
variation		+ 24,1 %	+ 25,3 %	+ 6 %	- 33,2 %
(1) source : rapports d'activité des P & T.					
(2) prévisions actualisées au 29 avril 1988.					

(1) L'administration des P. et T n'a pas été en mesure de donner, dans le délai imparti, le montant net des emprunts, les méthodes de comptabilisation ne permettant pas de le calculer rapidement.

On note l'accroissement important du recours à l'emprunt pendant les années 1984 à 1986, période où le financement de la filière électronique a pris toute son ampleur, alors que les versements au budget augmentaient régulièrement. La baisse constatée en 1987 - année où le total des emprunts revient presque au niveau de 1983 - s'explique en grande partie par l'amélioration des résultats de la poste, dont l'excédent d'exploitation dépasse 2 milliards, alors que le concours en provenance des télécommunications a été supprimé.

b) Montant des investissements réalisés et des prélèvements effectués

Le tableau ci-après récapitule les investissements réalisés et les prélèvements effectués pendant la période 1983-1987.

(millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987 (2)
INVESTISSEMENTS					
. Poste	1 992	2 502	2 601	2 736	3 079
. Télécommunications	23 863	25 931	27 890	28 732	29 315
. Services généraux	375	459	425	471	455
TOTAL INVESTISSEMENTS	26 230	28 892	30 916	31 939	32 849
Variation	-	+ 10,1 %	+ 7 %	+ 3,3 %	+ 2,8 %
PRELEVEMENTS					
. Versement au budget général	2 000	2 000	4 700(1)	6 150	8 415
. Développement filière électronique	-	1 373	2 068	2 692	1 824
. Apports en fonds propres filière électronique	-	1 725	2 128	3 544	700
. C N E S	-	-	3 263	4 314	4 277
. Subventions filière électronique	-	-	184	200	196
. Informatique pour tous	-	-	-	428	428
TOTAL PRELEVEMENTS	2 000	5 098	12 343	17 328	15 840
Variation	-	+ 155 %	+ 142 %	+ 40,4 %	- 8,6 %
TOTAL GENERAL	28 230	33 990	43 259	49 267	48 689
Variation	-	+ 20,4 %	+ 27,3 %	+ 13,9 %	- 1,2 %
(1) Le versement de 1985 a été compensé en partie par un versement de 2 483,5 MF en provenance du budget général ; il s'agissait d'une régularisation des trop-versés en 1983 et 1984, en application des décisions du Conseil Constitutionnel des 29 décembre 1984 et 28 juin 1985.					
(2) Résultats probables au 29 avril 1988.					

Alors que sur toute la période la croissance des investissements se ralentit régulièrement, l'importance des prélèvements se fait de plus en plus grande (1), le rythme de leur augmentation étant particulièrement élevé jusqu'en 1986. L'année 1987 marque le premier effort dans le sens d'une diminution des prélèvements, malgré le niveau élevé du versement au profit du budget général.

c) Comparaison emprunts-investissements-prélèvements

(millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987
- Investissements et prélèvements	28 230	33 990	43 259	49 267	48 689
- Emprunts	14 097	17 498	21 929	23 253	15 537
$\frac{\text{emprunts}}{\text{invest.} + \text{prélèv.}}$	49,9 %	51,4 %	50,7 %	47,2 %	31,9 %

Le recours à l'emprunt représente en moyenne, jusqu'en 1986, 50 % des dépenses consacrées à l'investissement et aux prélèvements sur le budget annexe, l'autofinancement permettant de financer les 50 % restants et la charge de remboursement des emprunts. L'année 1987 marque un changement dans le mode de financement des dépenses de 2ème section, l'emprunt ne représentant plus que 32 % du total investissement + prélèvements.

d) Mode de financement des investissements

L'importance des prélèvements mis à la charge du budget annexe a eu incontestablement une influence déterminante sur le mode de financement des investissements des P. et T. ; l'augmentation constatée depuis 1984 dans le montant des emprunts souscrits par l'administration en est la meilleure preuve. Le maintien des opérations d'investissement à un niveau compatible avec le développement des activités de la poste et des télécommunications s'est donc naturellement accompagné d'un alourdissement très net de la dette des P. et T. qui apparaît dans le tableau ci-après :

(1) Il convient de préciser que les apports en fonds propres aux entreprises de la filière électronique s'accompagne d'une contrepartie en titres de participation à l'actif du bilan, mais également de pertes liées à la dépréciation de certains titres (CGCT par exemple).

(milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987
POSTE					
. Emprunts publics	21,7	23,9	25,7	27,3	24,1
. Bons d'épargne	7	7	7,4	8,1	8,9
TOTAL POSTE	28,7	30,9	33,1	35,4	33
TELECOMMUNICATIONS					
. Emprunts et avances	57,2	63,2	70,4	79	73,6
. Crédit-bail	31,9	33,7	34,2	34,8	35
TOTAL TELECOMS	89,1	96,9	104,6	113,8	108,6
TOTAL DETTES FINANCIERE P & T	117,8	127,8	137,7	149,2	141,6
Variation	-	+ 8,4 %	+ 7,8 %	+ 8,3 %	- 5,1 %
A AJOUTER					
. Dette consécutive à la diminution du fonds de roulement	7,5	10	9,4	8	6,4
. Provisions pour pertes de change potentielles	13,8	13,3	7,2	2,9	2,5
TOTAL DE LA DETTE	139,1	151,1	154,3	160,1	150,5

Le total de la dette financière est passé de 117,8 milliards en 1983 à 141,6 milliards en 1987, avec un sommet à 149,2 milliards en 1986, ce qui de 1984 à 1986 représente une augmentation moyenne de 8 % par an.

En toute rigueur, il convient d'ajouter à cette dette financière les provisions constituées pour pertes de change éventuelles et les opérations dites de prélèvement sur le fonds de roulement qui servent à équilibrer le compte d'opérations en capital des P. et T. et représentent en fait une insuffisance de financement des dépenses en capital, comblée par des avances du Trésor. Ces avances consistent en des prélèvements sur les avoirs des particuliers aux chèques postaux, qui en droit doivent être intégralement versés au Trésor. La dernière ligne du tableau représente ainsi la totalité de la dette P. et T. ; à titre indicatif, pour 1986, la dette s'élève à 160,1 milliards, alors que le chiffre d'affaires représente 163,6 milliards la même année. On doit donc d'autant plus regretter que les récapitulations prétendues générales de la dette de l'Etat n'incluent pas le montant des emprunts émis par les P. et T. alors que cette administration, si elle est dotée d'un budget annexe, n'a pas de personnalité juridique propre (1).

(1) En 1987, la dette publique était officiellement de 1.280 milliards de francs. En y incluant le montant de la dette financière des P. et T., elle s'élevait à 1.421,6 milliards.

L'existence d'une dette aussi élevée a pour conséquence, en dehors des remboursements effectués en 2ème section, des frais financiers dont l'importance apparaît dans le tableau suivant, qui distingue la poste et les télécommunications et permet d'apprécier le poids des frais financiers par rapport au chiffre d'affaires de chaque branche. La charge est particulièrement lourde en ce qui concerne les télécommunications qui, outre leurs investissements, financent la quasi-totalité des prélèvements sur le budget annexe.

Globalement, les frais financiers représentaient en 1986 12,2 % du chiffre d'affaires (1), pourcentage anormalement élevé qui amène logiquement à conclure que l'endettement des P. et T. est trop important, le mode de financement des investissements n'étant pas satisfaisant en raison des prélèvements qui pèsent sur le budget annexe. On note cependant une amélioration de la situation en 1987.

FRAIS FINANCIERS

(millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987 (1)
<u>POSTE</u>					
. Intérêts des emprunts	2 815	3 200	3 591	5 009	3 933
. Pertes de change	53	32	38	0	0
TOTAL POSTE	2 868	3 232	3 629	5 009	3 933
. Chiffre d'affaires Poste	60 944	64 293	66 434	68 693	non connu
Pourcentage	4,7 %	5 %	5,5 %	7,3 %	-
<u>TELECOMS</u>					
. Intérêts des emprunts	9 111	10 362	11 270	12 489	10 784
. Pertes de change	1 046	3 231	2 243	2 472	1 217
TOTAL TELECOMS	10 157	13 593	13 513	14 961	12 001
Chiffre d'affaires Télécoms	61 288	72 973	85 209	94 939	97 508
Pourcentage	16,6 %	18,6 %	15,8 %	15,7 %	12,3 %
<u>P & T</u>					
. Frais financiers	13 025	16 825	17 142	19 970	15 934
Chiffre d'affaires	122 232	137 266	151 643	163 632	-
Pourcentage	10,6 %	12,2 %	11,3 %	12,2 %	-

(1) Résultats connus au 29 avril 1988.

NOTA : les frais financiers ne prennent pas en compte les loyers versés aux sociétés de financement des télécommunications (chapitre 61.02), qui cependant sont une conséquence du service de la dette et pourraient être assimilés à des frais financiers ; leur montant est loin d'être négligeable :

1983 : 2 997 MF
 1984 : 3 303 MF
 1985 : 3 560 MF
 1986 : 4 098 MF
 1987 : 4 785 MF

(1) Non compris les loyers versés aux sociétés de financement des télécommunications (voir le nota du tableau ci-dessus).

Question n° 3

La Cour est-elle en mesure de chiffrer l'impact théorique puis les conséquences réelles du mécanisme de "surcompensation" sur l'ensemble du budget de l'Etat (budget général et budgets annexes)? La Cour peut-elle évaluer l'impact de ce dispositif sur les différents régimes qui versent? La Cour dispose-t-elle de statistiques précises sur chaque organisme concerné et ce depuis le début du système de la surcompensation?

Réponse

Les régimes spéciaux d'assurance-vieillesse de salariés qui bénéficient de versements de surcompensation reçoivent aussi des subventions d'équilibre. La seule exception est celle du régime d'assurance-vieillesse du personnel de la RATP, mais comme la régie est subventionnée par l'Etat, on peut admettre que dans tous les cas le mécanisme de la surcompensation diminue le besoin de subvention. Les versements effectués par les organismes débiteurs autres que le régime de retraite des personnels civils et militaires et des ouvriers de l'Etat allègent donc finalement la charge budgétaire.

De 1986 au 10 juin 1988, les régimes créditeurs ont reçu ou doivent recevoir 28.827,6 MF de surcompensation ainsi répartis :

- caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines 14.013 MF
- régime d'assurance-vieillesse du personnel de la S.N.C.F. 9.719 MF
- établissements national des invalides de la marine 2.107 MF
- caisse autonome mutuelle de retraites des agents de chemin de fer secondaire 1.664 MF
- régime d'assurance-vieillesse de la SEITA 312 MF
- régime d'assurance-vieillesse de la RATP 171 MF

Le régime de retraite des personnels civils et militaires et des ouvriers de l'Etat a contribué à ces versements à hauteur de 11.142 MF, dont 7.083 MF supportés par le budget des charges communes et 4.059 MF par le budget

annexe des P.T.T. (1). Toutes choses égales par ailleurs, la surcompensation a diminué la charge de l'Etat de 17.134 MF au détriment des autres organismes débiteurs, c'est-à-dire pour l'essentiel la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) qui a versé 16.028,8 millions de francs.

Pour faire face à ces nouvelles obligations, la CNRACL a dû faire relever le taux de la contribution de 5 points en 1987 et de 3 points en 1988, soit de 10,2 % à 18,2 % des traitements.

Malgré cet apport, les comptes de la Caisse se sont soldés par un déficit cumulé de 11.681 millions de francs pour les exercices 1985 à 1987. En 1988, le résultat net pourrait être une perte de 1.275 millions.

Les tableaux ci-après donnent les détails des diverses opérations annuelles (en millions de francs).

COMPENSATION SPECIFIQUE entre les régimes salariés	1986 au titre de 1985	1986 au titre de 1986	TOTAL VERSE ou RECU en 1986	1987 au titre de 1985	1987 au titre de 1986	1987 au titre de 1987	TOTAL VERSE ou RECU en 1987	1988 au titre de 1986	1988 au titre de 1987	1988 au titre de 1988
a) Régimes créditeurs subventionnés par l'Etat	- 4 989	- 5 264	- 10 253	- 1 688	- 1 547	- 5 533	- 8 721	- 359		- 7 501
- RATP					- 42 (1)			- 59 (2)	60	
- Mines	- 2 881	- 3 045	- 5 926	- 470	- 400	- 3 185	- 4 055	- 189	300	- 3 883
- SNCF	- 1 301	- 1 368	- 2 669	- 1 041	- 1 000	- 1 457	- 3 498	- 84	950	- 2 518
- Marins	- 373	- 401	- 774	- 129	- 100	- 421	- 650	- 17	90	- 576
- CAMR	- 380	- 393	- 773	- 26		- 409	- 437	- 26		- 428
- SEITA	- 54	- 57	- 111	- 20		- 61	- 81	- 24		- 96
b) Apport du régime de retraite des personnels civils et militaires et des ouvriers de l'Etat	1 331	1 184	2 515	1 322	1 500	1 267	4 089	117	1 400	3 021
c = a - b) Variation des financements directs et indirects de l'Etat induite par la surcompensation	- 3 658	- 4 080	- 7 738	- 366	- 42	- 4 266	- 4 674	- 242		- 4 480

(1) Solde d'un versement de 36 MF en 1987 et d'un trop perçu d'acompte de 14 MF.

(2) Solde d'un versement de 76 MF et d'un trop perçu d'acompte (15 MF).

Les différences entre les montants de 1986 et de 1987 s'expliquent par la montée en charge progressive du système et par les décalages comptables correspondant aux opérations d'apurement qui interviennent avec retard par rapport à l'exercice auquel elles se rapportent.

Versement et déficit de la CNRACL

	Versement	Résultat
1985	3 563	4 785,5
1986	3 960	4 820,4
1987	3 983 + 173,3 (apurement 85)	2 075,9
1988	4 251 + 98,5 (apurement 86)	1 275 (estimation)

(1) Sur cette répartition, voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1986 p. 90.

Question n° 4

La Cour pourrait-elle faire le point sur la procédure actuelle d'exécution des dépenses du FNDAE ? Quels sont les inconvénients de cette procédure ? Il semble que la lenteur dans la consommation des crédits soit très grande et ce depuis plusieurs années. Quels seraient les moyens d'améliorer cette situation ? Y a-t-il un lien entre cette situation et la déconcentration de la procédure ou s'agit-il d'un lien avec les prêts accordés pour le financement des opérations subventionnées par le FNDAE ?

Réponse

La Cour a entrepris en 1988 le contrôle du Fonds national de développement des adductions d'eau, dans le cadre d'une enquête menée conjointement par huit chambres régionales des comptes sur les services publics locaux de l'eau et de l'assainissement. Cette enquête n'étant pas encore achevée, les éléments ci-après sont donnés à titre provisoire.

Conformément aux articles 109 et 110 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences entre les communes, les départements et l'Etat, les aides versées par le FNDAE sont réparties chaque année par les départements sur proposition du comité consultatif du Fonds. Les autorisations de programme sont déléguées aux préfets, commissaires de la République de région, à raison de 75 % au cours du premier trimestre et 25 % au cours du dernier trimestre de l'année en cours, et notifiées par ceux-ci aux départements. Pour les années 1982 à 1984, les taux d'affectation et d'engagement des autorisations de programme ont été supérieurs à 90%. En revanche, le montant des restes à affecter a atteint 12,7 % des autorisations de programme subdélégées en 1985 et 16,7 % en 1986.

En ce qui concerne les crédits de paiement, le taux de consommation s'est régulièrement dégradé au cours des dernières années : de 96,8 % en 1982, il est tombé à 93,1 % en 1983. 87,3 % en 1984, 82 % en 1985, 76,9 % en 1986.

Les recherches en cours tendent à discerner la part qui revient, dans l'explication de cette situation, d'une part aux procédures de décentralisation des crédits, qui font intervenir successivement plusieurs administrations (comité consultatif, ministère de l'agriculture, préfets, conseils généraux), d'autre part à la nécessité où se trouvent les communes ou leurs groupements maîtres d'ouvrage de faire appel à des financements complémentaires - subventions départementales ou prêts des caisses de crédit agricole, essentiellement - pour compléter les subventions du FNDAE. Celles-ci ne représentent, en effet, en moyenne que 28 % des aides que reçoivent les communes rurales pour leurs travaux d'adduction d'eau potable et 8,1 % en ce qui concerne l'assainissement. La Cour ne manquera pas de tenir informée la commission des finances du Sénat des conclusions de ses travaux.

Question n° 5

L'examen des budgets de l'enseignement scolaire et universitaire a fait apparaître de nombreuses difficultés en matière d'évaluation des dépenses de personnel. Quelles sont les causes de la gestion cahotique constatée dans ces domaines ? Quels seraient les moyens d'y remédier ?

Réponse

Le budget de l'éducation nationale a effectivement connu en ses deux sections des difficultés en matière d'évaluation des dépenses de personnel pour la gestion 1986. L'ampleur de ces difficultés a été beaucoup plus sensible pour la section de l'enseignement scolaire que pour celle de l'enseignement universitaire et, si les causes sont connues, les remèdes seront plus longs à faire sentir leurs effets.

1. Enseignement scolaire*a) Les difficultés rencontrées.*

Comme la Cour l'a relevé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1986 (1ère partie, p. 67 ; 2ème partie, p. 184), le ministre de l'éducation nationale, pour faire face à une fin de gestion particulièrement délicate, a dû recourir à la procédure irrégulière des visas en dépassement; Ainsi, a-t-il été autorisé, par note du ministre délégué chargé du budget en date du 11 décembre 1986, à disposer d'un montant de crédits de 1.326 MF, dont 221 MF par anticipation sur le décret de virement n° 86-1279 du 17 décembre 1986 et 1.105 MF par anticipation sur la loi de finances rectificative n° 86-1318 du 30 décembre 1986. Huit chapitres, énumérés dans le rapport de la Cour (p. 184) étaient concernés, les trois principaux étant le 31-20 "Ecoles. - Personnels enseignants. - Rémunérations principales" pour 350 MF, soit 1 % de la dotation initiale, le 31-33 "Personnels enseignants du second degré. - Rémunérations principales" pour 658 MF, soit 1,3 % de la dotation initiale, et le 31-34 "Personnels enseignants du second degré. - Personnels enseignants du second degré - Heures supplémentaires" pour 212 MF, soit 9,8 % de la dotation initiale.

En outre, comme l'a aussi relevé la Cour (p. 171), le chapitre 31-72 "Personnels enseignants - Indemnités et allocations diverses", bénéficiaire d'une autorisation de visa en dépassement par anticipation sur le décret de virement précité du 17 décembre 1986, avait été précédemment alimenté par le décret de virement n° 86-1081 du 7 octobre 1986.

b) Les causes

Les causes des difficultés en matière d'évaluation des dépenses de personnel peuvent être classées en quatre catégories :

1. La principale cause, commune à l'ensemble des chapitres de rémunération, tient à une sous-estimation du "glissement-vieillesse-technicité" (G.V.T.) : d'une part, le vieillissement initial des corps, c'est-à-dire l'écart entre l'indice moyen budgétaire qui sert de base aux prévisions budgétaires et l'indice moyen réel au 1er janvier de l'année, d'autre part le "vieillissement en année pleine" ont été évalués avec une rigueur insuffisante lors de la préparation du budget. Ainsi, pour l'ensemble du chapitre 31-20 - "Ecoles - Personnels enseignants - Rémunérations principales", l'écart entre l'indice moyen budgétaire, soit 362 et l'indice moyen réel, soit 391, atteignait 29 points au 1er janvier 1986. Pour l'ensemble du chapitre 31-33 "Personnels enseignants du second degré - Rémunérations principales", l'écart entre l'indice budgétaire, soit 434 et l'indice moyen réel, soit 447, s'élevait à 13 points au 1er janvier 1986.

2. La deuxième cause est liée à l'absence d'évaluation du coût des bonifications de traitement dans les départements et territoires d'Outre-mer. Ces bonifications, communes à l'ensemble des fonctionnaires servant outre-mer, n'ont pas été, lors de la préparation du budget, chiffrées à part, mais, de même que le G.V.T., elles ont été incluses - sans être aucunement individualisées - dans la ligne "Ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels". Des calculs ultérieurs ont estimé le coût de ces bonifications à 719 MF sur le chapitre 31-20 pour un montant total de crédits ouverts de 34.828,44 MF (soit 2,1 %) et à 801 MF sur le chapitre 31-33 pour un montant total de crédits ouverts de 50.818,46 MF (soit 1,6 %).

3. La troisième cause réside dans l'absence de financement spécifique de certaines dépenses, dont le coût réel s'accroît. Ainsi, le versement d'indemnités exceptionnelles pour cessation progressive d'activité*, instituées par l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982, n'a pas fait l'objet d'inscription de crédits budgétaires spécifiques, ni en 1986, ni lors des exercices précédents, sur le chapitre 31-72 - "Personnels enseignants - Indemnités et allocations diverses-". Or, ainsi qu'il a été rappelé plus haut, cette dépense avait triplé dans les trois dernières années, pour atteindre 140 MF en 1986.

4. La quatrième cause tient à des difficultés d'évaluations propres à certains chapitres.

* Les indemnités exceptionnelles pour cessation progressive d'activité sont versées aux personnels qui, à partir de 55 ans, travaillent à mi-temps, afin de se préparer progressivement à leur cessation d'activité. Au lieu de recevoir 50 % de leur rémunération, ils perçoivent 80 % de celle-ci (50 % + 30 %). C'est la partie supplémentaire correspondant aux 30 % qui est imputée sur les chapitres d'indemnité, tel que le 31-72.

Ainsi le chapitre 31-34 "Personnels enseignants du second degré. - Heures supplémentaires" a-t-il eu à supporter en 1986 les incidences de la poursuite de l'opération "60.000 jeunes". Aucune dotation budgétaire n'avait été inscrite au budget 1986 à cet effet. Or, le nombre d'heures supplémentaires déléguées à ce titre avant la rentrée de 1985 couvrait l'ensemble de l'année scolaire 1985-1986 ; il n'était donc pas possible d'interrompre les enseignements correspondant à ces actions en cours d'année scolaire. A ces vicissitudes d'ordre conjoncturel se sont ajoutées des difficultés structurelles. Le coût moyen réel de l'heure-année - la plus grande partie des heures supplémentaires est déléguée pour une année scolaire afin d'ajuster les charges d'enseignement au potentiel existant - s'est révélé supérieur au coût moyen qui a servi de base aux estimations budgétaires. Cet écart est dû au poids des heures supplémentaires accomplies par des enseignants qui, en fonction de leur grade, bénéficient de taux de rémunération des heures supplémentaires plus élevés.

Sur le chapitre 31-33 "Personnels enseignants du second degré - Rémunérations principales" a pesé en outre le coût du reclassement des personnels auxiliaires. En effet, la reconstitution de carrière de ceux-ci étant étalée sur quatre ans, le coût des titularisations est majoré chaque année de l'incidence du reclassement des personnels titularisés lors des années précédentes, qui se sont caractérisées précisément par des titularisations massives.

Selon le ministère de l'éducation nationale, une meilleure connaissance des causes des difficultés rencontrées doit permettre à l'avenir de remédier à celles-ci.

c) Les remèdes

Les remèdes sont de deux ordres :

- une évaluation plus rigoureuse des dépenses de personnel ;
- une remise à niveau des chapitres déficitaires.

Une évaluation plus rigoureuse des dépenses de personnel

Si l'on met à part les phénomènes tels que la poursuite des actions "60.000 jeunes" qui ont perturbé la gestion 1986 dans les conditions rappelées plus haut, mais qui présentent un caractère seulement conjoncturel, les causes des difficultés rencontrées en 1986 sont de type structurel. Elles avaient déjà affecté les gestions antérieures, mais n'avaient pas revêtu une ampleur comparable. Aussi, à l'automne 1986, compte tenu des difficultés de la fin de la gestion 1986, le ministère de l'éducation nationale s'est-il attaché à apprécier et à chiffrer les écarts constatés entre les données qui avaient servi de base aux estimations budgétaires et les dépenses réelles, qu'il s'agisse du "glissement-vieillesse-technicité", des bonifications de traitement dans les départements et territoires d'outre-mer ou de l'incidence des mesures insuffisamment prises en compte dans le budget.

Cette évaluation plus rigoureuse des dépenses de personnel devrait permettre d'éviter les inconvénients de la gestion "cahotique" constatée par le

Sénat. Elle a permis au ministre de l'éducation nationale d'obtenir d'ores et déjà une remise à niveau des chapitres déficitaires.

Une remise à niveau des chapitres déficitaires

La fin de la gestion 1987 a été également délicate et le ministre de l'éducation nationale a dû, par lettre du ministre délégué chargé du budget, être de nouveau autorisé à disposer de crédits par anticipation sur le décret de virement n° 87-1001 du 15 décembre 1987 de la loi de finances rectificative pour 1987 (n° 87-1061 du 30 décembre 1987), pour un montant total de 1.347 MF.

S'appuyant sur les travaux cités plus haut, le ministre de l'éducation a obtenu une remise à niveau substantielle des chapitres de personnel qui présentaient des déficits, au titre de la loi de finances pour 1988 (n° 87-1060 du 30 décembre 1987).

Toutefois, ce n'est qu'à partir de la gestion 1988 en cours d'exécution qu'il sera possible d'apprécier les effets exacts de l'amélioration de l'évaluation des dépenses de personnel.

2. Enseignement universitaire

Si cette section a connu en 1986 certaines difficultés en matière d'évaluation des dépenses de personnel, elles sont restées limitées.

Le rapport précité de la Cour relève (1ère partie, p. 67; 2ème partie, p. 184) des difficultés sur deux chapitres, à savoir le 31-06 "Personnel non enseignant - Indemnités et allocations diverses" - et le 31-11 "Personnel enseignant et chercheurs - Rémunérations principales" - pour lesquels le ministre de l'éducation nationale a été autorisé à disposer de crédits par anticipation sur le décret précité de virement du 17 décembre 1986, par la note ci-avant rappelée du ministre délégué chargé du budget en date du 11 décembre 1986: 10 MF sur le 31-06, soit 4,9 % de la dotation initiale, 75 MF sur le 31-11, soit 0,9 % de la dotation initiale.

L'insuffisance de crédits sur le 31-06 est due pour une bonne part au coût des indemnités exceptionnelles pour cessation progressive d'activité qui ne faisaient pas l'objet d'une inscription de crédits budgétaires spécifiques.

Sur le 31-11 "Personnel enseignant et chercheurs - Rémunérations principales", c'est, ainsi que le relève la Cour dans son rapport (I, p. 67), l'existence d'un écart important - près de 39 points entre l'indice moyen budgétaire pris en compte pour l'élaboration de la loi de finances, soit 634,5, et l'indice moyen réel, soit 673,2, qui explique les difficultés rencontrées.

Toutefois, dans la mesure où seuls ces deux chapitres de personnel ont connu des tensions à la fin de la gestion 1986 et n'ont été complétés que par décret de virement précité à l'exclusion de la loi de finances rectificative, il serait sans doute excessif de qualifier cette gestion de "cahotique".

La gestion 1987 n'a pas connu les mêmes difficultés sur ce chapitre. Celui-ci a été abondé de 50 MF par la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du

30 décembre 1986). Il est à nouveau majoré de 176 MF par la loi de finances pour 1988 (n° 87-1060 du 30 décembre 1987). Ces revalorisations correspondent à la prise en compte des études d'évaluation des dépenses de personnel destinées à mesurer les effets du GVT et, pour 1988, aux incidences de la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat. Le maintien en surnombre de professeurs d'enseignement supérieur demandant à bénéficier du recul de la limite d'âge, prévu par cette loi, risque en effet de peser sur la gestion de ce chapitre dans les années à venir.

Sur le 31-06 "Personnel non enseignant- Indemnités et allocations diverses", des crédits correspondant pour partie au versement des indemnités exceptionnelles pour cessation progressive d'activité ont dû être ouverts par la loi de finances rectificative pour 1987 (n° 87-1061 du 30 décembre 1987). Une majoration de crédits de 7 MF destinée à satisfaire les besoins de financement constatés à ce titre au cours des exercices précédents, est inscrite dans la loi de finances pour 1988.

Question n° 6

Caisse d'amortissement pour l'acier

La Cour évoque dans son rapport (page 109) les opérations précédant la clôture du compte de prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier. Peut-elle donner son sentiment sur le montage juridique et financier qui a accompagné la création et la suppression de la CAPA, et sur le bilan de l'activité de cet organisme ?

Réponse

La Caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA) avait été créée par la loi n° 78-1022 du 23 octobre 1978, pour assurer, à la place des sociétés sidérurgiques, déjà en graves difficultés, le service en capital et intérêts des emprunts obligataires émis par elles, ou leurs groupements, sur le marché, avant le 1er juin 1978.

Les sociétés sidérurgiques, restaient néanmoins débitrices, soit vis-à-vis de la CAPA, soit vis-à-vis d'un groupement ad hoc recevant des avances de la CAPA, de prêts à caractéristiques spéciales (PACS) assortis d'un intérêt symbolique et d'un différé d'amortissement.

La CAPA était alimentée par des avances du Trésor et par le produit d'emprunts qu'elle contractait par ailleurs.

La CAPA a rempli son rôle et permis de diminuer les charges financières des sociétés sidérurgiques, mais dans son rapport public de 1986 (pages 191 et 192), la Cour, constatant que l'aggravation de la crise n'avait pas permis d'atteindre l'objectif initial d'un simple moratoire limité en principe à 5 ans, soit au 30 mai 1983, a observé que le dispositif mis en place en 1978 aboutissait à financer par des ressources temporaires (avances du Trésor et emprunts propres de la CAPA) des créances (les PACS) sur les sociétés sidérurgiques devenues pratiquement irrécouvrables.

Les crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 ont été utilisés pour assainir cette situation. Ils ont servi, en effet, dans le cadre d'une opération plus large de reconstitution du capital des sociétés sidérurgiques réalisée en novembre 1986, à doter les sociétés Usinor et Sacilor afin qu'elles remboursent, via le groupement ad hoc, les PACS à la CAPA, celle-ci remboursant à son tour les avances reçues du Trésor. Le compte d'avance à la CAPA a pu ainsi être clos au 31 décembre 1987 par l'article 73 de la loi de finances initiale de 1987, la couverture des charges résiduelles de la CAPA au titre des

emprunts sidérurgiques antérieurs à 1978 devant désormais être assurée par une subvention budgétaire annuelle.

Le processus d'assainissement a été achevé par l'article 104 de la loi de finances initiale pour 1988 qui a supprimé la CAPA et transféré ses droits et obligations à l'Etat qui assure donc directement désormais la charge des emprunts visés par la loi n° 78-1022 du 23 octobre 1978.