

N° 17

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 octobre 1992.

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 1990,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur Général

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président, Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires; Jean Arthuis, rapporteur général; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade

Voir les numeros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2500, 2786 et T.A. 692.

Senat : 465 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	7
CHAPITRE PREMIER : LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU BUDGET 1990	9
I. L'ECONOMIE DES PRINCIPAUX PARTENAIRES DE LA FRANCE ..	9
1. Principales hypothèses associées au projet de loi de finances pour 1990	9
2. Etat effectif de l'économie mondiale en 1990	10
II. L'ECONOMIE FRANCAISE	12
1. Principales hypothèses associées au projet de loi de finances pour 1990 ..	12
2. Etat effectif de l'économie française en 1990	14
CHAPITRE II : L'EXECUTION DU BUDGET 1990	19
I. LA LOI DE FINANCES INITIALE	19
II. LE NOUVEL EQUILIBRE RESULTANT DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	23
A. DECRETS D'AVANCE ET ARRÊTÉS D'ANNULATION	23
1. Le décret d'avance n° 90-284 du 30 mars 1990 et l'arrêté du 30 mars 1990 portant annulation de crédits	23
2. Le décret d'avance n° 90-861 du 27 septembre 1990 et l'arrêté du 27 septembre 1990 portant annulation de crédits ..	25
B. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 29 DECEMBRE 1990	27
1. L'actualisation des recettes	27
2. Les ouvertures et annulations de crédits	31

	<u>Pages</u>
III. L'EQUILIBRE DEFINITIF DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT' ..	37
A. L'EVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES	37
1. Les recettes du budget général	38
2. Les ouvertures et les annulations de crédits	40
B. LES OPERATIONS PROPRES AU REGLEMENT DU BUDGET	42
1. Les fonds de concours	43
2. Les reports de crédits	44
IV. L'EXECUTION GLOBALE DU BUDGET 1990	48
A. DE LA LOI DE FINANCES INITIALE 1990 A LA LOI DE REGLEMENT 1990	48
1. Evolution de l'équilibre budgétaire	48
2. Les principales modifications de l'équilibre budgétaire	51
B. DE LA LOI DE REGLEMENT 1989 A LA LOI DE REGLEMENT 1990	54
 DEUXIEME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES	 59
 <i>Article premier : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1990</i>	 61
<i>Article 2 : Recettes du budget général</i>	63
<i>Article 3 : Dépenses ordinaires civiles du budget général</i>	67
<i>Article 4 : Dépenses civiles en capital du budget général</i>	70
<i>Article 5 : Dépenses ordinaires militaires du budget général</i>	72
<i>Article 6 : Dépenses militaires en capital du budget général</i>	74
<i>Article 7 : Resultat du budget général de 1990</i>	76
<i>Article 8 : Résultats des budgets annexes</i>	77
<i>Article 9 : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1991</i> ..	79
<i>Article 10 : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat</i>	86
<i>Article 11 : Annulations de dettes de pays étrangers</i>	89
<i>Article 12 : Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1990</i>	91
<i>Article 13 (nouveau) : Dépôt au Parlement du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances</i>	93
<i>Article 14 (nouveau) : Transferts financiers des collectivités locales en direction de l'Etat</i>	98

	<u>Pages</u>
CONCLUSION	103
AUDITION DE M. PIERRE ARPAILLANGE, Premier Président de la Cour des comptes, et de M. Jacques BONNET, Président de la première chambre	105
EXAMEN EN COMMISSION	111
ANNEXE 1 : Réponses de la Cour des Comptes aux questions posées par la Commission des Finances	115
ANNEXE 2 : Réponse de la Cour des Comptes à la demande d'enquête de la Commission des Finances sur les fonds de concours	195
TABLEAU COMPARATIF	229

AVANT-PROPOS

L'objet du projet de loi de règlement est triple :

- arrêter le montant des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses,
- procéder aux ajustements nécessaires en fin d'exercice, en approuvant les dépassements de crédits et en annulant les crédits non consommés,
- établir le compte de résultat et en transporter le montant aux découverts du Trésor, c'est-à-dire sortir du cadre budgétaire pour s'inscrire dans celui de la comptabilité générale de l'Etat.

Le projet de loi de règlement est accompagné de la déclaration générale de conformité et du rapport annuel de la Cour des comptes qui comporte à la fois l'examen des opérations budgétaires, celle de la gestion des crédits et enfin des analyses extrabudgétaires portant notamment sur la gestion de la trésorerie de l'Etat. Il comporte également une annexe sur l'évolution de la comptabilité patrimoniale de l'Etat.

L'objet du présent rapport n'est donc pas de reprendre en détail les analyses -précises et détaillées- déjà effectuées par la Cour des comptes.

Il a paru plus utile à votre Commission d'examiner l'évolution, en cours d'exercice budgétaire, de la loi de finances initiale adoptée à l'automne 1989 afin de dégager **les principales tendances** de la gestion des finances publiques durant cette période.

Votre Commission a souhaité, dans cette optique, joindre en annexe à son rapport la réponse de la Cour des comptes à la demande d'enquête qu'elle avait faite concernant les fonds de concours ⁽¹⁾. En effet, les rattachements de fonds de concours venant en recettes du budget général et le montant des crédits dépensés

1. Le 7 septembre 1990, la Commission des finances adressait à la Cour, en application des dispositions de l'article 10 de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, une demande d'enquête portant sur la procédure des fonds de concours. La réponse de la Cour est parvenue à la Commission des finances le 30 octobre 1991.

gagés sur ressources de fonds de concours présentent toujours une différence notable, de plusieurs milliards de francs, en fin d'exercice alors que la loi de finances initiale ne mentionne les fonds de concours que pour mémoire, les opérations les concernant ne devant en principe dégager aucun solde. L'analyse de la Cour qui explique, entre autres, les motifs pour lesquels l'effet des rattachements de fonds de concours n'est pas neutre sur l'exécution du budget, a permis d'élever substantiellement le degré de contrôle exercé par la Commission sur la gestion gouvernementale.

Au-delà, votre rapporteur a suggéré à la Commission des finances, qui en a approuvé le principe, la mise en place en son sein d'un groupe de travail chargé d'analyser la structure et l'évolution prévisionnelle du service de la dette de l'Etat. On le sait, seule la charge de la dette apparaît en dépense du budget général. En outre, la présentation de celle-ci a été amputée ces dernières années -en 1990 en particulier- grâce aux pratiques de la Direction du Trésor tendant à faire passer en pertes de trésorerie le paiement des intérêts courus sur obligations renouvelables du Trésor admises en souscriptions d'obligations assimilables du Trésor ⁽¹⁾.

Cette atteinte à la transparence des comptes de l'Etat est proprement inadmissible et a été dénoncée comme telle par la Cour des comptes ⁽²⁾.

Tel est donc l'objet de ce rapport : confronter la parole et les actes et suivre au plus près l'utilisation effective des ressources de la collectivité malgré l'opacité dont le gouvernement a su l'entourer.

1. Voir page 22 du présent rapport.

2. Le décret n° 90-1218 du 31 décembre 1990 relatif à l'émission des valeurs du Trésor a toutefois mis un terme à cet abus. Dorénavant, le montant des intérêts devrait pouvoir être imputé en dépense budgétaire.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

CHAPITRE PREMIER

LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU BUDGET 1990

I - L'ECONOMIE DES PRINCIPAUX PARTENAIRES DE LA FRANCE

1. Principales hypothèses associées au projet de loi de finances pour 1990 : *un ralentissement de la croissance*

Le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances initiale pour 1990 proposait le cadrage économique suivant :

a) La décélération de l'activité, sensible dès le début de 1989 dans les pays anglo-saxons, devait se confirmer sur la période 1989-1990 et gagner l'ensemble de la zone O.C.D.E.. La croissance de nos principaux partenaires, tout en restant relativement soutenue, s'inscrivait en retrait sensible par rapport à 1989 : + 3,3 % en 1989 et + 2,6 % en 1990.

Les causes de ce *ralentissement général mais modéré de la croissance* résidaient, d'une part, dans la croissance plus faible de la consommation des ménages malgré une progression encore assez forte de leur revenu et, d'autre part, dans le moindre dynamisme de l'investissement.

Cette évolution d'ensemble devait être plus marquée dans les économies anglo-saxonnes et avoir un contenu moins sévère au Japon et en Allemagne.

b) En outre, le cadre des échanges internationaux continuait à souffrir de *deséquilibres structurels importants malgré une atténuation sensible des facteurs d'instabilité.*

Les fluctuations monétaires et l'évolution des cours des matières premières devaient tendre vers la normalisation. Les banques centrales étaient décidées à ne pas laisser le dollar américain s'écarter de la zone des six francs pour un dollar. Le ralentissement de la conjoncture devait jouer à la baisse pour la définition des prix du pétrole.

Toutefois, les progrès enregistrés aux Etats-Unis dans le domaine de la réduction du déficit extérieur en 1989 devaient conduire tout au plus à une stabilisation en 1990. Ils ne s'accompagnaient d'aucune contraction des excédents considérables du Japon et de l'Allemagne, tandis que l'on observait une nouvelle dégradation dans les pays déjà déficitaires (Royaume-Uni, Italie, Espagne).

c) Enfin, *le dynamisme de la demande mondiale en produits manufacturés adressée à la France, très net depuis le printemps 1987, s'attenuait sous l'effet du ralentissement de la croissance mondiale.*

2. Etat effectif de l'économie mondiale en 1990 : un ralentissement plus fort que prévu de l'économie mondiale et une accentuation des écarts de conjoncture (1)

a) La croissance constatée auprès de nos principaux partenaires de l'O.C.D.E. est, en effet, de 2,6 % environ en 1990 après 3,3 % en 1989. Ce ralentissement résulte de deux mouvements concomitants :

- tout d'abord, *un essoufflement de la longue phase d'expansion connue par les pays industrialisés depuis 1982.* Les économies anglo-saxonnes entrent franchement en récession au cours du second semestre 1990 et même si l'Allemagne et le Japon restent des pôles d'expansion pour l'économie mondiale, l'accélération de leur croissance ne contrebalance pas le freinage des économies européennes ;

1. Source : *Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1990 (juin 1991).*

- ensuite, en engendrant un climat d'incertitude, *la crise du Golfe* n'a fait qu'accentuer les tendances au ralentissement apparues dans la plupart des pays développés.

b) Sur le plan des grands équilibres internationaux, *les politiques monétaires sont marquées par ce décalage conjoncturel* : resserrement au Japon et en Allemagne qui perçoivent les risques inflationnistes liés à la hausse des prix du pétrole et au coût de la réunification allemande comme un problème essentiel ; assouplissement aux Etats-Unis et plus tardivement au Royaume-Uni qui accordent la priorité à un soutien de l'activité, conduisant à une baisse des taux d'intérêt.

Parallèlement, *les situations budgétaires des Etats-Unis et de l'Allemagne se dégradent en 1990* alors que le déficit américain avait pu être jusque là maintenu dans la limite de 150 milliards de dollars et que la R.F.A. jouissait d'une situation excédentaire.

c) La récession dans les pays anglo-saxons entraîne *une chute du rythme de croissance du commerce mondial* qui, du triple de celui du P.I.B. des grands pays industrialisés en 1989, retombe à moins du double en 1990.

Toutefois, grâce au dynamisme des importations allemandes consécutif à la réunification, la croissance de la demande mondiale adressée à la France reste supérieure à celle du commerce mondial.

Environnement international

Année 1990

	Prévisions économiques associées au PLF 1990	Comptes provisoires 1990 associés à la loi de règlement 1990
• Parité \$-franc	6,40	5,45
• Prix du pétrole (dollars/baril) (FAB)	16,7	21,7
• Croissance PIB (%)		
- RFA	2,8	4,6
- Royaume-Uni	2,1	0,5
- Etats-Unis	2,0	1,0
- Japon	4,2	5,7
- 8 principaux partenaires	2,7	2,6
• Inflation (%)		
8 principaux partenaires	4,4	4,3
• Evolution de la demande mondiale de produits manufacturés adressée à la France (%)	6,8	7,2

II - L'ECONOMIE FRANCAISE

1. Principales hypothèses associées au projet de loi de finances pour 1990

a) Selon le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1990, malgré un contexte international peu porteur, l'économie française devait bénéficier de la *poursuite de sa croissance à un rythme soutenu*, quoique plus faible que celui de 1989 :

- l'investissement productif devait rester, avec les exportations, l'élément le plus dynamique de la demande ;

- l'emploi poursuivait sa progression malgré un ralentissement lié à l'inflexion du rythme de croissance de la production ;
- la consommation continuait donc de constituer l'un des "socles" de la croissance malgré un taux de croissance inférieur à celui du P.I.B. ;
- après une accélération passagère de la hausse des prix en 1989, on assistait à une reprise du mouvement de désinflation.

b) Toutefois, le Gouvernement devait traiter les deux déséquilibres majeurs qui continuaient d'affecter notre économie : le chômage et le déficit extérieur. Les objectifs de politique économique s'inséraient dans l'enchaînement mécanique suivant :

- la poursuite de la politique de désinflation et de maîtrise des coûts de production (salaires en particulier) devait permettre l'octroi de nouveaux gains de compétitivité et l'amélioration du niveau des exportations ;
- la croissance, tirée par les exportations, entraînait des créations d'emplois et des investissements ;
- l'amélioration de la situation économique permettait de réduire le volume et le coût de financement des déficits publics. Cependant, une politique plus volontaire de réduction du déficit budgétaire de l'Etat devait être menée.

"Il est nécessaire de continuer à réduire le déficit budgétaire. En 1989, celui-ci, pourtant réduit à 1,7 % du PIB (soit 100 milliards de francs), équivaut à la totalité de l'épargne financière des ménages, estimée à 96 milliards de francs. En termes macroéconomiques, le financement du déficit de l'Etat consomme donc l'intégralité de l'épargne des ménages, ne laissant rien pour l'investissement productif que les entreprises autofinancent largement, mais pas totalement (environ 80 % en 1989). Il faut donc réduire la ponction de l'Etat sur l'épargne nationale en poursuivant la diminution du déficit budgétaire."

c) En conséquence, les principaux éléments du projet de loi de finances étaient ainsi résumés :

- déficit ramené à 90 milliards de francs, soit 1,4 % du P.I.B., après 100 milliards en 1989 ;
- sur cette base, un besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques ramené à 1,1 % ;
- stabilisation du poids de la dette de l'Etat malgré un coût moyen de la dette toujours plus élevé que le taux de croissance du P.I.B. en valeur et grâce à un net accroissement du solde budgétaire hors intérêts (solde primaire).

"Le niveau élevé des taux d'intérêt réels est à l'origine de l'explosion des charges financières de l'Etat. Maintenir un déficit budgétaire important, c'est prendre le risque d'un enchaînement pernicieux : la croissance de la charge de la dette entraîne un alourdissement du déficit, donc un gonflement de l'endettement et une pression accrue sur les marchés financiers. Ce qui a pour effet de pousser les taux à la hausse et donc, de renchérir le coût du financement public.

"Le seul moyen de stopper cette évolution, c'est la réduction régulière du déficit budgétaire. Celui-ci est ramené à 90 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1990, soit 1,4 % du P.I.B. En six ans (1984-1990), le poids du déficit budgétaire dans le P.I.B. aura ainsi été réduit de 60 %. Cet effort devra être poursuivi dans les prochaines années afin de retrouver les marges de liberté nécessaires au financement des priorités."

2. Etat effectif de l'économie française en 1990 : un net repli de la croissance

Les principaux résultats de l'économie française en 1990, tels qu'ils ressortent du rapport sur les comptes de la Nation publié en juin 1991, font apparaître les résultats suivants :

a) *Une croissance économique nettement plus faible que prévue*

D'après les chiffres semi-définitifs associés au projet de loi de règlement, le taux de croissance du P.I.B. marchand a été de 0,4 point inférieur aux prévisions initiales. Le rapport sur les comptes

de la Nation de l'année 1991, publiée en juin 1992, a encore corrigé à la baisse ce chiffre : + 2,2 % de croissance au lieu des 3 % attendus.

La cause de cet important ralentissement semble bien être *le retournement de l'investissement*, lui-même déterminant principal de la contraction des exportations de services alors que les autres éléments de la croissance (la consommation en particulier) se maintiennent à un bon niveau en 1990, voire continuent de progresser.

b) Le maintien d'une bonne dynamique de l'emploi

Le ralentissement de l'activité productive, sensible dès le début du second semestre 1989, a ainsi peu d'effets sur le niveau de l'emploi en 1990. 250.000 emplois sont créés, soit à peine moins qu'en 1989, année où les effectifs avaient progressé de 270.000.

Toutefois, la baisse du chômage se ralentit nettement en 1990. Le taux du chômage ne recule, en effet, que de 0,1 point sur l'ensemble de l'année 1990 contre 0,6 point l'année précédente pour s'établir finalement à 9 % de la population active. Le ralentissement des embauches dans la seconde partie de l'année explique le retour de tendance constaté sur les quatre derniers mois : le chômage s'infléchit ainsi à la hausse dès la rentrée de septembre.

c) Le revenu des ménages indemne des effets du ralentissement de la croissance

Grâce à une évolution favorable des prix en légère décélération (+ 3,3 % en 1990 après + 3,6 % en 1989), le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages croît en 1990 un peu plus vite (+ 3,4 %) qu'en 1989 (+ 3,2 %).

Cette progression se traduit, en premier lieu, par *une légère remontée du taux d'épargne des ménages* qui s'inscrit dans le mouvement de reprise amorcé en 1987 : 12 % en 1990 après 11,6 % en 1989. La contribution de l'épargne financière est importante, illustrée par la réussite spectaculaire du PEP. En revanche, pour la première fois depuis 1985, on assiste à une contraction du rapport investissement immobilier des ménages / revenu.

Parallèlement, le rythme de croissance de la consommation finale des ménages reste stabilisé autour d'un taux de 3 % depuis 1987, illustrant ainsi sa relative inertie face aux variations de l'activité. Du fait de la contraction des investissements et des exportations, *la consommation devient l'élément principal d'une croissance ralentie*.

d) L'investissement, cause principale du ralentissement

La croissance de l'investissement total fléchit nettement (1) : un fort ralentissement de l'investissement productif apparaît dans les secteurs du bâtiment, du génie civil et agricole, des services et des commerces. Sa progression reste, en revanche du même ordre de grandeur que l'année précédente dans l'industrie.

Pour l'ensemble des branches de l'économie française, le mécanisme suivant a déterminé cette importante décélération :

- hausse des salaires réels supérieurs aux gains de productivité entraînant une dégradation du taux de marge des entreprises ;
- forte augmentation des charges d'intérêt dans la valeur ajoutée consécutive à la reprise du financement par endettement dans un contexte de taux d'intérêt élevés ;
- recours accru au crédit bancaire et, parallèlement, volonté de mettre un terme à la dégradation des comptes des entreprises dont la première victime est l'investissement.

e) Stabilisation du déficit industriel mais contraction des exportations de services

La balance des biens et services enregistre un déficit de deux milliards de francs après plusieurs années d'excédents. Si le solde industriel se stabilise, les exportations de services se contractent sous la pression du ralentissement de l'activité économique mondiale.

En outre, la croissance des mouvements de capitaux se poursuit ce qui entraîne un gonflement de revenus versés à l'étranger. Le déficit de la balance des transactions courantes fait ainsi un bond, passant de 27 milliards de francs en 1989 à 42 milliards de francs en 1990.

1. De 9 % en 1989 à 4,8 % en 1990 selon une étude de la Caisse des dépôts et consignations ("L'économie française au début de la décennie 1990". Document de travail n° 1992-09/E).

Economie française
Année 1990

(en %)

	Hypothèses économiques associées au PLF 1990 (1)	Comptes provisoires 1989 associés à la loi de règlement (2)	Comptes définitifs 1989 (3)
Taux de croissance volume (sauf mention expresse)			
. PIB marchand	3,0	2,6	2,2
. Importations	5,7	6,5	6,6
. Consommation ménages	2,5	2,9	2,6
. Investissement entreprises	6,5	4,5	3,9
. Exportations	6,3	5,1	5,3
. Taux d'inflation (consommation des ménages)	2,5	3,3	3,3
. Taux d'épargne des ménages	12,6	12,0	12,2
. Déficit en % du PIB	1,4	1,4	-
. Taux de prélèvement obligatoire	44,2	43,8	43,7
. Besoin de financement de la Nation (Mds frs)	- 20,8	- 65,7	- 74,2
. Effectifs salariés non agricoles (secteur marchand)	+ 1,3	+ 1,6	+ 1,9
. Solde industriel (Mds frs)	47,4	- 57,1	- 57,4

(1) Rapport économique et financier annexe au projet de loi de finances pour 1990.

(2) Rapport sur les comptes de la Nation de 1990 (juin 1991).

(3) Rapport sur les comptes de la Nation de 1991 (juin 1992).

CHAPITRE II

L'EXECUTION DU BUDGET 1990

I - LA LOI DE FINANCES INITIALE

1. La loi de finances initiale pour 1990 était caractérisée par une progression importante des **dépenses** : + 102 milliards de francs (y compris les dépenses en atténuation de recettes), soit + 7,8 % par rapport à 1989.

Compte non tenu du poids des dépenses en atténuation de recettes, la croissance des charges du budget général n'en restait pas moins supérieure à celle du P.I.B. en valeur, telle qu'elle était définie par le cadrage économique retenu par le Gouvernement : + 6 % contre une progression de 5,7 % de la production marchande. La place de l'Etat dans la richesse nationale devait donc augmenter alors qu'elle avait diminué à l'occasion des quatre budgets précédents.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, la priorité était accordée aux *"secteurs qui préparent l'avenir"* ainsi qu'à *"la réorientation de la dépense budgétaire au profit des plus démunis"*. En fait, environ 21,5 milliards de francs supplémentaires étaient dégagés pour les rémunérations et les charges sociales des personnels de l'Etat. Cette hausse significative était justifiée par **les très nombreuses créations d'emplois prévues au ministère de l'Education nationale**, soit un solde positif de 13.400 postes. Elle s'expliquait aussi par la prise en compte des mesures décidées dans le cadre de l'accord salarial pour 1988 et 1989, dont l'effet financier n'avait pu être imputé sur la loi de finances pour 1989, ainsi que par l'application du plan de revalorisation des rémunérations des enseignants. Dans le même ordre d'idée, le budget de l'enseignement scolaire bénéficiait de mesures nouvelles pour un montant de 2 milliards de francs sur ses crédits d'intervention en conséquence de nouvelles subventions à l'école privée, destinées à la revalorisation de la situation des enseignants:

Au chapitre des redistributions de revenu à vocation sociale, les plus fortes progressions apparaissaient dans le projet de loi au budget des Charges communes avec **1,9 milliard pour les dotations supplémentaires au R.M.I.**, 2,7 milliards pour les primes d'épargne logement, en raison de l'arrivée à maturité de certaines catégories de plan d'épargne logement, **1,8 milliard pour les annulations de la dette des pays pauvres** décidées lors des sommets de Toronto et Dakar, 800 millions pour le Fonds national de solidarité et **1,8 milliard pour les régimes de protection sociale**. Le budget de l'Urbanisme et du Logement progressait de 1,5 milliard en raison des aides personnalisées au logement en fort accroissement. Les crédits additionnels étaient également importants à l'Agriculture (+ 1.010 millions) en raison des versements au B.A.P.S.A., à l'enseignement agricole, aux agriculteurs en difficulté. La progression était également sensible aux Anciens Combattants (+ 935 millions), dont 458 millions de mesures nouvelles engendrées par la révision du rapport constant qui sert de référence à la revalorisation de la pension des Anciens Combattants. Le coût de l'allocation aux adultes handicapés (Santé, solidarité et protection sociale) était enfin supérieur de près de 1 milliard à celui de 1989.

Les dépenses d'intervention, en particulier dans le domaine social, devaient être encore majorées de 500 millions de francs au cours de la discussion budgétaire.

La charge des intérêts de la dette et les dépenses de garanties avec "seulement" 20,7 milliards de francs de crédits supplémentaires n'apparaissaient même plus comme la première priorité de la loi de finances. Leur progression n'en restait pas moins inquiétante : + 17,6 % du budget 1989 au budget 1990 au lieu d'une hausse de 12,6 % entre les deux exercices précédents.

2. Sur le plan des recettes, la loi de finances initiale proposait un montant de 16,6 milliards de francs d'allègements fiscaux. Ce solde tenait compte toutefois de la disparition de certaines aides fiscales en particulier en faveur de l'investissement immobilier avec la diminution de 15 % à 10 % de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers. Les principaux bénéficiaires de ces mesures n'en restaient pas moins les ménages grâce à l'abaissement de 28 % à 25 % du taux majoré de T.V.A. et au plafonnement de la taxe d'habitation pour les personnes à revenus modestes. Le gain pour les entreprises était nettement plus modeste avec le passage du taux de 39 % à celui de 37 % du montant de l'impôt sur les sociétés dû au titre des bénéfices réinvestis.

Ces mesures d'allègement de la fiscalité étaient plus faibles dans le cadre du budget de 1990 que dans celui du budget précédent (24,6 milliards de francs en 1989).

Au-delà, les prévisions de la loi de finances, reposant sur une analyse conjoncturelle relativement positive, laissaient apparaître une progression des recettes fiscales brutes de 7,9 % (contre + 8,5 % en 1989) et une croissance des ressources totales de 9,3 % (au lieu de + 7,4 % dans le cadre de l'exercice précédent).

En conséquence, le déficit budgétaire était réduit de 10,4 milliards de francs (90,1 milliards de francs contre 100,5 milliards en loi de finances initiale pour 1989).

Equilibre en loi de finances initiale

	L.F.I. 1989 (milliards de francs)	L.F.I. 1990 (milliards de francs)	Evolution	
			milliards de francs	%
RESSOURCES				
Budget général				
a) recettes fiscales	1.279,74	1.381,16	+ 101,42	+ 7,9 %
b) recettes non fiscales	96,36	105,23	+ 8,87	+ 9,2 %
c) fonds de concours	p.m.	p.m.		
d) prélèvements CEE et collectivités locales	- 183,12	- 187,23	- 4,11	+ 2,2 %
Total recettes budget général	1.192,98	1.299,16	+ 103,04	+ 8,9 %
Recettes comptes d'affectation spéciale	11,83	13,60	+ 1,77	+ 15,0 %
Solde des opérations temporaires	- 3,76	+ 0,65	+ 4,41	--
TOTAL RESSOURCES	1.201,03	1.313,41	+ 112,38	+ 9,3 %
DEPENSES				
Budgets civils				
Titre I : Dette publique	117,34	138,0	+ 20,66	+ 17,6 %
Depenses en atténuation de recettes	137,57	169,7	+ 32,13	+ 23,3 %
Titre II : Pouvoirs publics	3,26	3,49	+ 0,23	+ 7,0 %
Titre III : Moyens des services civils	379,70	408,78	+ 29,08	+ 7,6 %
Titre IV : Interventions	350,60	357,42	+ 6,82	+ 1,9 %
Titres V et VI : Dépenses en capital	79,61	81,98	+ 2,37	+ 3,0 %
Budget militaire	221,81	230,77	+ 8,96	+ 4,0 %
Total dépenses budget général	1.289,89	1.390,14	+ 100,25	+ 7,8 %
Dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale	11,70	13,43	+ 1,73	+ 14,8 %
TOTAL CHARGES	1.301,59	1.403,58	+ 101,99	+ 7,8 %
SOLDE	- 100,54	- 90,17	- 10,37	- 10,3 %

Dès sa présentation initiale, le budget de 1990 révèle donc une amplification inquiétante de la tendance à la reprise de la dépense publique amorcée en 1989. Celle-ci sera même franchement assumée avec la loi de finances rectificative qui laisse le déficit du budget général s'accroître de 3,8 milliards de francs. Ce dérapage, dont les effets commenceront à se faire durement ressentir dès l'année suivante, reste toutefois masqué :

- la relative inertie des revenus et de la consommation des ménages au ralentissement de la croissance s'est traduite, en 1990 encore, par une augmentation assez soutenue des recettes fiscales de l'Etat, permettant d'afficher une diminution optique du déficit budgétaire d'un exercice à l'autre ;

- plus grave pour les droits du Parlement, le recours à certaines techniques de débudgétisation atteint un haut degré de sophistication. Ainsi, l'opération de reprise d'obligations renouvelables du Trésor en échange d'obligations assimilables du Trésor s'est traduite par une perte de 5,2 milliards de francs, représentant la valeur des intérêts dus sur les O.R.T. Ainsi que le note la Cour des comptes, cette charge n'a pas été imputée au budget, au motif que les intérêts n'ont pas été effectivement payés, mais elle aurait dû l'être en application de l'article 6 de l'ordonnance organique, qui inclut dans les dépenses ordinaires les charges de la dette publique.

Dans un environnement marqué par une crise de l'offre consécutive à la cherté du loyer de l'argent, la politique budgétaire suivie devait se révéler hautement inadéquate :

- choix de l'accroissement du train de vie de l'Etat au détriment du remboursement de la dette ;

- priorité accordée presque exclusivement à la consommation dans la redistribution des gains liés à la croissance au détriment de l'offre, les entreprises ne bénéficiant qu'à la marge des allègements fiscaux.

II - LE NOUVEL EQUILIBRE RESULTANT DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

L'équilibre du budget 1990 a été modifié par la loi de finances rectificative n° 90-1169 du 29 décembre 1990.

• Celle-ci portait, en premier lieu, ratification de deux décrets d'avance :

- le décret d'avance n° 90-284 du 30 mars 1990,
- le décret d'avance n° 90-861 du 27 septembre 1990.

• D'autre part, elle prenait en compte trois arrêtés d'annulation :

- les arrêtés des 30 mars et 27 septembre 1990 dont la fonction était d'offrir des gages aux décrets d'avance précités, conformément à l'article 11 (2°) de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 (1),
- l'arrêté du 19 novembre 1990 qui ne compensait que pour partie les ouvertures de crédit prévues par la loi de finances rectificative.

A. DECRETS D'AVANCE ET ARRETES D'ANNULATION

1. Le décret d'avance n° 90-284 du 30 mars 1990 et l'arrêté du 30 mars 1990 portant annulation de crédits

• Le décret d'avance du 30 mars 1990 a permis l'ouverture de crédits supplémentaires pour un total de 2,8 milliards de francs, notamment :

- 445 millions de francs en faveur du plan d'urgence pour les universités ;

1. Article 11 (2°) : "En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du ministre des finances au Premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances."

En outre, en vertu de l'article 13, l'équilibre budgétaire ne peut à nouveau être atteint que par l'annulation de crédits devenus "sans objet" sur arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé.

- 695 millions de francs au titre des aides exceptionnelles attribuées à la Réunion et à la Guadeloupe à la suite des cyclones Firinga et Hugo ;

- 400 millions de francs sur le compte de prêts n° 903-07 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement", destinés à financer la participation de la France au Fonds de stabilisation du zloty ;

- 379 millions de francs au budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale au profit d'actions en direction des personnes sans domicile fixe ;

- 425 millions de francs destinés au financement de mesures catégorielles concernant les personnels militaires ainsi que 178 millions de francs pour ceux du ministère de l'intérieur.

• Ces ouvertures ont été gagées par l'arrêté du 30 mars annulant 2.844,5 millions de francs de crédits sur le budget général.

Les annulations les plus conséquentes ont porté sur les budgets suivants :

- **Travail, emploi, formation professionnelle** : 1.033,2 millions de francs, dont 633,2 millions au titre du Fonds national pour l'emploi ;

- **Budgets militaires** : 890 millions de francs, dont 480 millions au titre de la fabrication d'armements pour l'armée de terre ;

- **Agriculture** : 185 millions de francs, essentiellement au titre du F.A.S.A.S.A. et du F.E.O.G.A. ;

- **Solidarité, santé et protection sociale**: 169,3 millions de francs, dont 148 millions au titre des subventions aux divers régimes de protection sociale.

Décret d'avance et arrêté d'annulation du 30 mars 1990
(crédits de paiement)

(millions de francs)

	Ouvertures	Annulations	Solde
Budget général			
<i>Dépenses civiles</i>			
Titre III	408,77	- 243,8	+ 164,97
Titre IV	496,0	- 1.477,62	- 981,62
<i>Total dépenses ordinaires</i>	904,77	- 1.721,42	- 816,65
Titre V	347,7	- 95,93	+ 251,77
Titre VI	767,0	- 137,12	+ 629,88
<i>Total dépenses en capital</i>	1.114,7	- 233,05	+ 881,65
<i>Dépenses militaires</i>			
Titre III	425,0	---	+ 425,0
Titre V	---	- 890,0	- 890,0
<i>Total dépenses militaires</i>	425,0	- 890,0	- 465,0
Total budget général	2.444,47	- 2.844,47	- 400,0
Comptes spéciaux du Trésor	400,0	---	+ 400,0
Total	2.844,47	- 2.844,47	---

**2. Le décret d'avance n° 90-861 du 27 septembre 1990
et l'arrêté du 27 septembre 1990 portant annulation
de crédits**

• Le décret d'avance du 27 septembre 1990, d'ampleur plus restreinte que le précédent, procédait à l'ouverture de 898 millions de francs de crédits supplémentaires concentrés pour l'essentiel sur les quelques actions suivantes :

- 200 millions de francs sur le budget des affaires étrangères pour le financement du plan d'urgence en faveur des pays d'Europe orientale ;

- 540 millions de francs affectés au compte de prêts n° 903-07 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement" afin de permettre à la France de tenir les engagements souscrits dans le cadre de protocoles financiers signés avec des Etats étrangers ;

- 120 millions de francs inscrits au budget du logement et destinés à financer les subventions à la construction de logements locatifs sociaux en compensation du non versement au budget général des recettes attendues du fonds de concours "Livret A-HLM" ;

- enfin, 30 millions de francs en vue de financer le programme de reconstruction en Guadeloupe.

. Ces ouvertures ont été gagées par l'arrêté du 27 septembre qui procède à l'annulation de 898 millions de francs inscrits au budget général dans la loi de finances initiale.

Ont ainsi été considérés comme "sans objet" et annulés, pour l'essentiel, 540 millions de francs au budget des charges communes destinés au financement de la participation de la France au capital d'organismes internationaux et à divers fonds dont le Fonds européen de développement. Les subventions aux divers régimes de protection sociale versées par le ministère de la santé ont également à nouveau été amputées de 301 millions de francs.

Décret d'avance et arrêté d'annulation du 27 septembre 1990
(crédits de paiement)

(millions de francs)

	Ouvertures	Annulations	Solde
Budget général			
<i>Dépenses civiles</i>			
Titre III	8,0	---	+ 8,0
Titre IV	200,0	- 341,0	- 141,0
<i>Total dépenses ordinaires</i>	208,0	- 341,0	- 133,0
Titre V	---	- 32,0	- 32,0
Titre VI	150,0	- 525,0	- 375,0
<i>Total dépenses en capital</i>	150,0	- 557,0	- 407,0
Total budget général	358,0	- 898,0	- 540,0
Comptes spéciaux du Trésor	540,0	---	+ 540,0
Total	898,0	- 898,0	---

Ces opérations préalables à la présentation de la loi de finances rectificative devaient, aux termes des dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, avoir un effet neutre sur le solde budgétaire. L'analyse fait par la Cour des comptes dans son rapport annexé à la loi de règlement révèle au contraire qu'elles recouvrent un accroissement net de la dépense publique tout à fait cohérent avec la tendance signalée au niveau de la loi de finances initiale.

S'agissant, en particulier, du décret d'avance et de l'arrêté d'annulation du 30 mars 1990 :

- la Cour remarque que certaines des annulations prononcées "étaient excessives, car elles ont dû être contrebalancées par des ouvertures de crédits complémentaires lors du vote de la loi de finances rectificative. Cette succession d'annulations, supposées compenser les avances, et de nouvelles ouvertures, montre bien que l'équilibre indispensable à la régularité du décret n'était au mieux que provisoire". En réalité, le solde final du mouvement budgétaire, loin d'être nul, se révèle négatif ;

- la Cour appelle, en outre, l'attention du législateur sur le fait que, dans de nombreux cas, "les besoins couverts par le décret d'avances étaient prévisibles dès la préparation du projet de loi de finances initiale". Plus de 1,1 milliard de francs ⁽¹⁾ de dépenses supplémentaires ont ainsi été soustraits du solde annoncé lors de la présentation du budget pour être ouverts trois mois plus tard.

B.LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 29 DECEMBRE 1990

1. L'actualisation des recettes

La loi de finances rectificative constate un supplément de recettes nettes de la progression des dépenses en atténuation de recettes de 18,7 milliards de francs pour le budget général et de 21,6 milliards de francs sur l'ensemble du

1. Dont 632 millions de francs pour la réparation des dégâts causés à la Réunion par le cyclone Firinga alors que l'événement était survenu le 29 janvier 1989. De même, l'afflux d'étudiants à la rentrée 1989 a justifié l'inscription supplémentaire de 445 millions de francs sur le budget de l'enseignement supérieur alors que ce problème était connu au moment de la discussion budgétaire et pouvait être réglé par un correctif présenté sous forme de lettre rectificative.

budget (compte tenu de la progression des ressources apparue aux comptes spéciaux du Trésor).

Ces évaluations révisées de recettes étaient significatives **d'un rétrécissement de la marge de manoeuvre budgétaire** par rapport aux deux exercices précédents qui, eux, avaient été marqués par des surplus de recettes d'une ampleur exceptionnelle en cours d'année : + 36,8 milliards de francs en 1988 et + 27,8 milliards de francs en 1989 (1).

A l'analyse, cette contraction était même plus importante que ne pouvait le laisser penser une simple lecture des chiffres. Le surcroît de recettes était essentiellement imputable, en effet, à trois postes :

• S'agissant de **l'impôt sur les sociétés**, la révision était de + 11,4 milliards de francs (contre + 19,6 milliards en 1989), la progression du bénéfice fiscal de 1989 se révélant supérieure à celle de l'excédent brut d'exploitation qui sert de référence à la prévision. L'exposé des motifs du projet de loi précisait toutefois que la dégradation sensible des résultats en 1990 devait faire sentir ses pleins effets en 1991.

• Malgré la baisse anticipée du taux majoré sur certains produits, le produit de **la taxe sur la valeur ajoutée** était en progression de près de 22 milliards de francs en brut (10,4 milliards de francs en net), soit un chiffre comparable à la révision des résultats de 1989 (+ 22,9 milliards de francs). Ce résultat illustre la très grande inertie de la consommation à l'égard du ralentissement de la croissance.

• Enfin, 5,1 milliards de francs de **recettes non fiscales** trouvaient directement leur contrepartie en dépenses. Ces révisions concernaient le remboursement de Renault (+ 3,5 milliards de francs), le reversement de crédits de paiement afférents à la filière électronique, rendu nécessaire par la clôture du budget annexe des Postes et Télécommunications (+ 450 millions de francs) et l'écrêtement des recettes transférées aux collectivités locales (+ 1,2 milliard de francs). **Elles étaient toutes liées à des dépenses nouvelles dont elles assuraient la contrepartie.**

De ce surcroît de **recettes brutes**, il faut encore déduire un supplément de prélèvement au profit des collectivités locales (- 4,4 milliards de francs) et un alourdissement des dégrèvements et remboursements de 19,9 milliards de francs. Pour la deuxième année consécutive, le prélèvement au profit des communautés européennes se révélait, en revanche, moindre que prévu (3,3 milliards de francs de minoration de charge).

1. *Nets des prélèvements et dégrèvements.*

Au total donc, les recettes supplémentaires du budget général nettes de tout prélèvement, remboursement, dégrèvement et, fait nouveau, des diverses écritures d'ordre ne s'élevaient qu'à 13,6 milliards de francs.

L'apparition d'écritures d'ordre expliquait également l'essentiel du gonflement important des ressources inscrites aux comptes spéciaux du Trésor (+ 2,9 milliards de francs). Celui-ci n'était, en effet, que la traduction mécanique de la conversion d'un prêt du F.D.E.S. de 2,8 milliards de francs à Usinor-Sacilor en une dotation en capital. L'opération reposait sur l'inscription d'une recette au compte spécial du Trésor "Prêt du F.D.E.S." et sur la création parallèle d'une dépense d'un même montant au chapitre 54-90 du budget des charges communes (dotations en capital)

**Actualisation des recettes en loi de finances rectificative
(Budget général)**

(millions de francs)

Désignation des recettes	Evaluation Loi de finances initiale	Actualisation Loi de finances rectificative	en %
A - Recettes fiscales			
Produit des impôts directs et taxes assimilées	526.422	+ 11.878	+ 2,2
Produit de l'enregistrement	63.850	+ 2.300	+ 3,6
Produit du timbre et de l'impôt sur les opérations de bourse	13.355	- 455	- 3,4
Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et divers produits de douanes	131.277	- 3.167	- 2,4
Produit de la taxe sur la valeur ajoutée	612.223	+ 21.862	+ 3,6
Produit des contributions indirectes	31.084	- 174	- 0,5
Produit des autres taxes indirectes	2.950	+ 40	+ 1,3
Total recettes fiscales	1.381.161	+ 32.284	+ 2,3
B - Recettes non fiscales			
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	24.134	- 949,0	- 3,9
Produits et revenus du domaine de l'Etat	4.182	+ 759,3	+ 18,1
Taxes, redevances et recettes assimilées	13.294,5	+ 614,2	+ 4,6
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	4.844,7	+ 139,5	+ 2,9
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	21.637,8	+ 1.172,3	+ 5,4
Recettes provenant de l'extérieur	3.561,5	- 1.040,6	- 29,2
Opérations entre administrations et services publics	1.802,8	+ 1,5	+ 0,8
Divers	31.780,0	+ 6.667,9	+ 21,0
Total recettes non fiscales	105.237,3	+ 7.365,1	+ 7,0
C - Prélèvements sur les recettes de l'Etat			
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	- 123.732,1	- 4.388	+ 3,5
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des communautés européennes	- 63.500	+ 3.300	- 5,2
Total prélèvements sur recettes	- 187.232,1	- 1.088	+ 0,6
Total recettes brutes	1.299.166,2	+ 38.561,1	+ 3,0
Dépenses en atténuation de recettes	- 169.705,0	- 19.895	+ 11,7
Recettes nettes	1.129.461	+ 18.666,1	+ 1,6
Comptes spéciaux du Trésor	221.655	+ 2.949,0	+ 1,3
Budget général + C.S.T.	1.351.116	+ 21.615,1	+ 1,6

2. Les ouvertures et annulations de crédits

• Le montant des **ouvertures de crédits complémentaires** autorisées par la loi de finances rectificative s'élevait à 32,7 milliards de francs nets des dégrèvements et remboursements d'impôts pour le budget général et à 520 millions de francs sur les comptes spéciaux du Trésor.

Ces nouvelles affectations avaient pour fonction, selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi, de *"financer des dépenses inéluctables, liées notamment à la crise du Golfe"*. En réalité, les crédits supplémentaires directement générés par la préparation du conflit n'occupent pas la première place dans la progression des autorisations, l'essentiel de la charge étant supporté par le budget suivant. **La prise en compte de l'accroissement subi des charges de la dette et l'expansion des dépenses sociales ont prédominé dans le choix des lignes bénéficiaires :**

- l'accroissement de la dépense s'explique pour 7,4 milliards de francs par les écritures d'ordre qui ont leur exacte contrepartie en recettes, ainsi qu'il a été signalé plus haut ;

- 6,2 milliards de francs supplémentaires étaient en outre prévus pour faire face à la hausse des taux d'intérêt, qui trouve son origine en partie seulement dans la crise du Golfe, ainsi que pour tenir compte de **l'accroissement de la part de la dette à court terme** ,

- les sinistres d'assurance-crédit à l'exportation liés aux événements du Golfe nécessitaient l'ouverture de 1 milliard de francs au titre de la COFACE ;

- les opérations extérieures menées par le ministère de la Défense donnaient lieu à une ouverture de crédits nette de 900 millions de francs ;

- pour le reste, 1,5 milliard de francs de crédits étaient ouverts au profit des pays en voie de développement au titre IV du budget des charges communes à la suite du sommet de La Baule ;

- enfin, étaient inscrits un ajustement de 1,2 milliard de francs pour couvrir le financement du revenu minimum d'insertion et un autre de 1 milliard de francs permettant de tenir compte du surcoût des exonérations liées aux contrats de qualification et de retour à l'emploi. Dans le même ordre d'idée, l'ajustement de la contribution de l'État au titre des charges de retraite SNCF pour 1989 et 1990 engendrait un effort supplémentaire de 1,2 milliard de francs et près d'1 milliard de francs étaient inscrits au budget de l'Agriculture afin de financer l'aide aux agricultures victimes de la sécheresse ainsi que l'apurement des dépenses de la France au titre du FEOGA.

- Parallèlement, la loi de finances rectificative a prévu l'annulation de 37,5 millions de francs sur le budget général.

Toutefois, l'essentiel des annulations destinées à gager partiellement les ouvertures du "collectif" ont été décidées, hors du contrôle du Parlement, dans le cadre de l'arrêté du 19 novembre pris par le ministre du Budget sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance organique. Un crédit de paiement de 9,6 milliards de francs a ainsi été annulé dont près des deux tiers s'imputaient sur les budgets suivants :

- **Charges communes** : contraction de 1,7 milliard de francs des crédits inscrits sur les lignes "Service des rentes amortissables ainsi que des obligations du Trésor à moyen terme" et "Prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes". Cette annulation est toutefois loin de compenser les ouvertures prévues dans le "collectif" au titre de la dette flottante (6,2 milliards de francs, soit une progression nette des crédits relatifs à la charge de la dette publique de 4,5 milliards de francs).

- **Budgets militaires** : réduction des crédits de 1,8 milliard de francs, ce qui signifie un montant net d'annulations de 161 millions de francs après loi de finances rectificative, en dépit du motif allégué de la crise du Golfe pour justifier la plupart des ouvertures du "collectif"

- **Travail, Emploi et formation professionnelle** : retrait de 1,8 milliard de francs initialement destinés au financement de la formation professionnelle ainsi qu'au Fonds national de l'emploi (FNE);

- **Intérieur** : annulation de 552 millions de francs sur la ligne "Dotation globale d'équipement - Communes".

**Loi de finances rectificative
Ouvertures nettes des annulations**

(credits de paiement en millions de francs)

	Ouvertures Loi de finances rectificative 1990	Annulations Loi de finances rectificative 1990 et Arrêté du 19 novembre 1990	Solde
Budget général			
Services civils			
Titre I	(1) 27.395,0	(2) 1.800	(3) + 25.595,0
Titre III	2.334,8	1.103,8	+ 1.231
Titre IV	9.889,9	2.916,8 dont : 123,0 à défalquer concernant des crédits ouverts par reports (et non en LFI)	+ 6.973,1
<i>Total dépenses ordinaires</i>	----- 39.619,7	----- 5.697,6	----- + 33.922,1
Titre V	9.227,7	304,4	+ 8.923,3
Titre VI	2.249,6	1.671,4 dont : - 37,4 à défalquer concernant des crédits ouverts par reports (en non en LFI)	+ 578,2
<i>Total dépenses en capital</i>	----- 11.477,3	----- 1.938,4	----- + 9.538,9
Services militaires			
Titre III	1.673,2	243,3	+ 1.429,9
Titre V	12,0	1.602,7	- 1.590,7
<i>Total dépenses militaires</i>	----- 1.685,2	----- 1.846,0	----- - 160,8
Total budget général	52.782,2	9.482,0	+ 43.300,2
Comptes spéciaux Trésor	520,0	1.273,7	- 753,7
TOTAL.	53.302,2	10.755,7	+ 42.546,5

(1) Dont 19.995 MF de dépenses en atténuation de recettes.

(2) Dont 100 MF de dépenses en atténuation de recettes.

(3) Dont 19.895 MF de dépenses en atténuation de recettes.

Principaux budgets touchés par les annulations en cours d'année (1)

• Travail, emploi, formation professionnelle	- 2.857,4 MF
- Travail et emploi - Fonds national de l'emploi - Readaptation et reclassement de la main-d'œuvre (44-74)	- 1 195,1 MF
- Formation et insertion professionnelle - Remunération des stagiaires (43-04)	- 828,6 MF
- Actions pour la promotion de l'emploi (44-76)	601,2 MF
- Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (43-03)	- 205,0 MF
• Budgets militaires	- 2.723,9 MF
- Section Forces Terrestres - Fabrications d'armement et de matériels divers (53-71)	- 1.030,0 MF
- Section commune - Engins stratégiques et préstratégiques (51-89)	- 800,0 MF
- Section air - Fabrications pour l'armée de l'air (53-72)	400,0 MF
• Economie - Charges communes	- 2.476,4 MF
- Service des rentes amortissables ainsi que des obligations du Trésor à moyen terme (11-01)	- 1.200,0 MF
- Prise en charge par l'État de la dette de divers organismes (11-03)	- 500,0 MF
- Participation de la France au Fonds européen de développement (68-02)	- 280,0 MF
- Participation de la France à divers fonds (68-04)	228,0 MF
• Intérieur	- 1.010,5 MF
- Dotation globale d'équipement - Communes (67-52)	551,8 MF
• Solidarité, santé, protection sociale	- 739,1 MF
- Subventions à divers régimes de protection sociale (47-23)	- 656,4 MF
• Agriculture et forêt	- 650,0 MF
- Amélioration des structures agricoles - F.A.S.A.S.A. (44-41)	- 240,0 MF
- Fonds d'action rural (44-43)	- 100,0 MF
- Valorisation de la production agricole - Subventions économiques et apurement F.E.O.G.A. (44-54)	92,0 MF
• Coopération et développement	- 396,7 MF
- Subvention au FAO (68-91)	394,9 MF
• Urbanisme, logement	- 375,6 MF
- Contribution de l'État au financement des aides à la personne (46-40)	260,0 MF
• Recherche et technologie	- 278,4 MF
- Fonds de la recherche et de la technologie (66-04)	117,5 MF
- Cité des sciences et de l'industrie : (66-60)	73,0 MF
(36-60)	57,0 MF
• Départements et territoires d'Outre-Mer	- 235,2 MF
- Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (section générale) (68-01)	110,3 MF
- Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section générale) (68-90)	80,0 MF

(1) Arrêtes des 30 mars, 27 septembre et 19 novembre

Au total, la situation budgétaire après loi de finances rectificative se traduisait par 22,6 milliards de dépenses supplémentaires nettes des prélèvements, remboursements et dégrèvements pour un surcroît de recettes limité à 21,6 milliards de francs. **Ainsi, pour la première fois depuis 1986, le déficit résultant de la loi de finances rectificative était-il aggravé -de 1 milliard- par rapport à la loi de finances initiale.**

Ce premier accroc à l'objectif, pourtant affirmé comme prioritaire, de réduction du déficit budgétaire se révèle même, à l'analyse, plus important que ne pourrait le laisser penser le montant global de 1 milliard de francs :

- le dérapage constaté sur le seul budget général atteignait 3,8 milliards de francs ; seul l'excédent de ressources apparu sur les comptes spéciaux du Trésor permettait de masquer l'ampleur des tendances à l'accroissement du déficit ;

- ainsi que le constate la Cour dans son rapport annexé au projet de loi de règlement, l'équilibre du "collectif" s'est, de surcroît, révélé factice puisque l'arrête du 19 novembre 1990 pris pour équilibrer les ouvertures de crédits en loi de finances a annulé des crédits évaluatifs inscrits au budget des charges communes. Or, ces crédits pouvaient être dépassés sans irrégularité et ils l'ont effectivement été dans le cas d'espèce après leur annulation partielle.

La totalité des recettes fiscales supplémentaires était donc affectée à des dépenses nouvelles, dont deux postes en particulier : la charge de la dette et les dépenses à caractère social (RMI notamment) inscrites au titre IV. Comme cela a été signalé plus haut, en effet, le gonflement des crédits relatifs aux investissements de l'Etat est largement dû à diverses écritures d'ordre. Quant aux budgets militaires, on constate qu'en dépit de l'argument de la crise du Golfe, avancé pour justifier les dépenses du "collectif", ils sont contributeurs nets dans cet ensemble d'ouvertures et d'annulations.

Loi de finances rectificative
Utilisation des recettes supplémentaires apparues en cours d'année (1)

	en MF'	en % du total
Services civils		
I Charges de la dette et dépenses de garanties	+ 5.700	25,2 %
III Moyens des services	+ 1.404	6,5 %
IV Interventions publiques	+ 5.850,5	26,1 %
Total dépenses ordinaires	+ 13.077,5 (2)	57,8 %
V Investissements de l'État	+ 9 143	40,5 %
VI Subventions d'investissements	+ 833,1	3,8 %
Total dépenses en capital	+ 10.013,5 (3)	44,3 %
Services militaires		
III Moyens des services	+ 1.854,9	8,2 %
V Equipement	2.480,7	- 11,0 %
Total dépenses militaires	- 625,8	- 2,8
Total budget général	+ 22.465,2	99,3 %
Comptes spéciaux du Trésor	+ 186,3	0,8 %
Total dépenses	+ 22.651,5	100,1 %
Aggravation du déficit	- 1.036,4	
Total (ressources nouvelles)	+ 21.615,1	100 %

(1) Ouvertures de crédits par décret d'avance et loi de finances rectificative, nettes des annulations de crédits

(2) Compte tenu d'une annulation de 123 MF' (arrêté du 19 novembre 1990) portant sur des reports des exercices précédents.

(3) Compte tenu d'une annulation de 37,4 MF' (arrête du 19 novembre 1990) portant sur des reports des exercices précédents.

III - L'EQUILIBRE DEFINITIF DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT

La présentation du projet de loi de règlement inclut, tant parmi les dépenses que les recettes, des éléments qui ne sont évalués que pour mémoire dans la loi de finances initiale. Dès lors, cette différence de présentation doit être prise en compte dans l'appréciation de la gestion budgétaire.

Ainsi, les **fonds de concours** représentent des montants additionnels significatifs : 46,9 milliards de francs de dépenses et 43,5 milliards de francs de recettes (1).

Par ailleurs, l'arrêté définitif des dépenses prend en compte le mouvement des **reports de crédits**. De fait, pour le budget général de 1990, les crédits disponibles sont majorés de 52,5 milliards de francs de crédits reportés de la gestion 1989 et minorés de 56,2 milliards de francs de crédits reportés à la gestion 1991, ce qui se traduit par une "économie" de 3,7 milliards de francs.

Aussi, les comparaisons entre l'arrêté des comptes d'une part, les prévisions de la loi de finances initiale et les modifications apportées par la loi de finances rectificative d'autre part, doivent être complétées par l'analyse des données qui n'apparaissent qu'en loi de règlement.

A. L'EVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES

Le projet de loi de règlement s'inscrit en recul par rapport à la loi de finances rectificative de fin d'année. En effet, à des recettes effectives en légère diminution, s'ajoute, pour le budget général, un volume important d'annulations nettes de crédits "*inutilisés*".

1. Voir annexe 2 : Réponse de la Cour des Comptes à la demande d'enquête de la Commission des finances sur les fonds de concours.

1. Les recettes du budget général

Les recettes brutes du budget général font apparaître une **plus-value de 28,1 milliards de francs par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale**, mais une **moins-value de 10,4 milliards de francs par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative**.

Les écarts entre ces prévisions actualisées en loi de finances rectificative et les recettes définitives de la loi de règlement résultent essentiellement de :

- la baisse du produit des **impôts directs** : plus-value définitive de 5,38 milliards de francs, contre 11,87 milliards de francs attendus, soit une différence de - 6,49 milliards de francs ;

- la baisse des recettes de **T.V.A.** : plus-value définitive de 13,18 milliards de francs, contre 21,86 milliards de francs prévus, soit une différence de - 8,68 milliards de francs ;

- la forte baisse des **droits d'importation, de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et de divers produits des douanes** : moins-value définitive de - 4,74 milliards de francs, contre - 3,16 milliards de francs attendus, soit une différence de - 1,14 milliard de francs ;

- une baisse des **droits d'enregistrement** : plus-value définitive de 2,12 milliards de francs, contre 2,3 milliards de francs prévus, soit une différence de - 180 millions de francs ;

- une forte diminution des **produits du timbre et de l'impôt de bourse** : moins-value définitive de - 1,7 milliard de francs, contre - 0,45 milliard de francs attendu, soit une différence de - 1,25 milliard de francs ;

- l'ensemble de ces diminutions n'étant que partiellement compensé par une nouvelle progression des **recettes non fiscales** : plus-value définitive de 13,7 milliards de francs, contre 7,3 milliards de francs attendus, soit une différence de + 6,4 milliards de francs.

L'essentiel des plus-values enregistrées sur les recettes non fiscales est imputable au poste "*recettes diverses*" qui progresse de **44,5 %** par rapport à l'exercice précédent. Les évolutions notables comprennent :

- . la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux caisses d'épargne,

- le remboursement effectué par la Caisse des dépôts au titre des avances accordées par l'Etat pour l'attribution des prêts locatifs aidés,
- diverses recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie, constituées notamment par la rémunération du compte du Trésor à la Banque de France et les recettes sur coupons courus lors d'émissions d'O.A.T. et de B.T.A.N. (gains dus au niveau élevé des taux d'intérêt en 1990).

Enfin, on notera la forte progression des **dégrèvements et remboursements d'impôts** qui atteignent 189,4 milliards de francs dans les comptes définitifs.

**Recettes effectives
(Budget général)**

(millions de francs)

Désignation des recettes	Evaluation Loi de finances 1990	Recettes effectives (1)	Ecart
A - Recettes fiscales			
- Produit des impôts directs et taxes assimilées	526.422	531.807	+ 5.385
- Produit de l'enregistrement	63.850	65.969	+ 2.119
- Produit du timbre et de l'impôt sur les opérations de bourse	13.355	11.657	- 1.698
- Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et divers produits de douanes	131.277	126.532	- 4.745
- Produit de la taxe sur la valeur ajoutée	612.223	625.411	+ 13.188
- Produit des contributions indirectes	31.084	31.559	+ 475
- Produit des autres taxes indirectes	2.950	2.109	- 841
<i>Total pour la partie A</i>	<i>1.381.161</i>	<i>1.395.046</i>	<i>+ 13.885</i>
B - Recettes non fiscales			
<i>Total pour la partie B</i>	<i>105.237</i>	<i>118.990</i>	<i>+ 13.753</i>
C - Prélèvements sur les recettes de l'Etat			
- Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	- 123.732	- 130.590	- 6.858
- Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des communautés européennes	- 63.500	- 56.132	+ 7.368
<i>Total pour la partie C</i>	<i>- 187.232</i>	<i>- 186.722</i>	<i>+ 510</i>
Total recettes brutes	1.299.166	1.327.314	+ 28.148
- Dépenses en atténuation de recettes	- 169.705	- 189.440	- 19.735
Total recettes nettes	1.129.461	1.137.874	+ 8.413

(1) Déduction faite des recettes inscrites pour mémoire en loi de finances initiale (43.528 millions de francs de recettes de fonds de concours et 4.119 millions de francs correspondant à des recettes non fiscales non évaluées).

2. Les ouvertures et les annulations de crédits

Les ouvertures de crédits demandées dans le projet de loi de règlement s'élèvent à 12,05 milliards de francs pour le budget général et à 13,8 milliards de francs pour les comptes spéciaux du Trésor.

S'agissant du **budget général**, les ouvertures de crédits demandées correspondent, pour l'essentiel, à des **dépassements de crédits évaluatifs** qu'il est demandé au Parlement d'autoriser *a posteriori*.

Ces mouvements concernent quasi exclusivement les **dépenses ordinaires**. Celles-ci présentent en effet la particularité de pouvoir donner lieu à dépassement au titre de leur caractère évaluatif, tout au moins pour certaines d'entre elles (conformément à l'article 9 de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances), et de pouvoir faire l'objet d'annulations du fait de leur caractère généralement non reportable.

Projet de loi de règlement Ouvertures et annulations de crédits

(millions de francs)

	Ouvertures	Annulations	Soldes
<i>Services civils</i>			
I Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	10.519	3.436	+ 7.083
II Pouvoirs publics	---	---	---
III Moyens des services	574	7.372	- 6.798
IV Interventions publiques	869	5.031	- 4.162
<i>Total dépenses civiles</i>	<i>11.962</i>	<i>15.839</i>	<i>- 3.877</i>
<i>Services militaires</i>			
III Moyens des armes et services	96	401	- 305
<i>Total dépenses militaires</i>	<i>96</i>	<i>401</i>	<i>- 305</i>
Total budget général	12.058	16.240	- 4.182
Comptes spéciaux du Trésor	13.875	695	+ 13.180

La majeure partie des crédits complémentaires demandés doit permettre de financer la charge de la dette : 88 % des ouvertures de crédits se rapportent au titre I.

En augmentation de 18 % entre les exercices 1989 et 1990, la charge de la dette fait l'objet d'une dérive des dépenses importante en 1990 et excède de plus de 12 milliards de francs, soit de + 8,8 %, les évaluations de la loi de finances initiale.

Observations de la Cour des Comptes

Analysant les dépassements sur les chapitres 12-01 "Intérêts des comptes de dépôts au Trésor" et 12-02 "Intérêts des bons du Trésor à court terme et valeurs assimilées" du budget des charges communes, soit 5,5 milliards de francs, la Cour observe :

"Certes, d'une part, au regard des masses en cause, les erreurs sont faibles, d'autre part, les estimations de charges d'intérêts et de bonifications sont difficiles, car elles sont soumises à la variation des taux. Toutefois, on peut se demander s'il était prudent de prévoir un taux moyen du marché monétaire à 7,5 %, alors qu'il a été de 9,96 %. Au surplus, ces dépassements se répètent d'année en année alors que l'administration est capable, même en matière de taux, de prévoir des excédents de crédits et de les annuler. Enfin, selon des informations données au Parlement, les crédits du chapitre 12 02 étaient consommés à 94,4 % au 30 septembre 1990. Dans ces conditions, l'augmentation de 15,9 % (6,2 milliards), pour un trimestre, décidée en loi de finances rectificative, avait toute chance d'être insuffisante. De fait, les dépenses de ce chapitre ont dépassé de 11 % les crédits ouverts."

Evolution de la charge de la dette

(millions de francs)

Dettes	Loi de finances initiale	Projet de loi de règlement	Ecart	
			en millions de francs	en %
Dette intérieure - dette perpétuelle et amortissable	81.216	79.629	- 1.587	- 1,9 %
Dette intérieure - dette flottante	44.272	57.243	+ 12.971	+ 29,3 %
Dette extérieure	262	216	- 46	17,5 %
<i>Total charge de la dette</i>	<i>125.750</i>	<i>137.088</i>	<i>+ 11.338</i>	<i>+ 9,0 %</i>
Garanties	11.364	12.103	+ 739	+ 6,5 %
Total dettes et garanties	137.114	149.191	+ 12.077	+ 8,8 %

Cette sous-évaluation systématique de la charge de la dette publique en loi de finances initiale, fondée sur des hypothèses exagérément optimistes en matière de taux d'intérêt, a toujours été dénoncée avec vigueur par votre Commission.

S'agissant des **comptes spéciaux du Trésor**, les ouvertures de crédits demandées, soit 13,8 milliards de francs, sont destinées pour l'essentiel au *compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes (1)*.

Les **annulations de crédits "non consommés"** demandées par le projet de loi de règlement s'élèvent à 16,2 milliards de francs pour le budget général et à 0,7 milliard de francs pour les comptes spéciaux du Trésor.

Elles font donc plus que compenser les ouvertures de crédit demandées pour le budget général. En revanche, elles sont très insuffisantes pour équilibrer les ouvertures demandées au titre des comptes spéciaux du Trésor.

Votre Commission constate une nouvelle fois qu'aucune explication ne figure dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la nature de ces annulations. Elle le déplore car celles-ci représentent 1,3 % des dépenses effectives.

Au total, compte tenu des ouvertures et annulations de crédits demandées dans le projet de loi de règlement, le déficit du budget de l'Etat pour 1990 se trouve aggravé de près de 9 milliards de francs.

B. LES OPERATIONS PROPRES AU REGLEMENT DU BUDGET

Le solde définitif du budget dépend des crédits effectivement consommés. Aussi, les fonds de concours qui ne figurent, en recettes comme en dépenses, que pour mémoire en loi de finances initiale, ainsi que les reports de crédits dont le mouvement n'apparaît qu'en loi de règlement doivent être pris en compte.

1. Pour une analyse plus détaillée, se reporter au commentaire de l'article 9 du présent projet de loi.

1. Les fonds de concours (1)

Les fonds de concours inscrits dans le présent projet de loi de règlement s'élèvent, en dépenses, à **46,9 milliards de francs** pour le budget général, ce qui représente une progression de 12,8 % par rapport à l'exercice 1989. Leur montant total correspond à 3,06 % des crédits ouverts.

La majeure partie des crédits de fonds de concours est affectée à des dépenses de fonctionnement, soit 28,8 milliards de francs ou 61,4 % du total.

La forte progression constatée en 1990 du montant des crédits rattachés au budget des charges communes (le premier pour le montant des rattachements : 36,8 % du total) est liée à l'inscription, par voie de fonds de concours, au chapitre "Pensions" de ce budget du produit de la contribution de divers organismes publics ou services publics de l'Etat aux retraites de leur personnel, comptabilisée jusqu'alors en recettes non fiscales.

Les recettes sur fonds de concours inscrites dans le projet de loi de règlement s'élèvent à **43,5 milliards de francs**, en progression de 11,5 % par rapport à l'exercice 1989. Leur montant total représente 3,16 % des recettes du budget général, nettes des prélèvements.

Ainsi, la procédure des fonds de concours entraîne une dégradation du solde budgétaire pour l'exercice 1990 de 3,4 milliards de francs.

Toutefois, l'appréciation de ce résultat doit être nuancée par les reports de dépenses sur fonds de concours : 1.222,7 millions de francs sont reportés à la gestion 1991 au lieu de 1.729,6 millions de francs reportés de la gestion 1989.

1. Voir annexe 2 : Réponse de la Cour des Comptes à la demande d'enquête de la Commission des finances sur les fonds de concours.

Comparaison des fonds de concours des années 1989 et 1990

(millions de francs)

	1989	1990	Evolution
<i>Services civils :</i>			
Dépenses ordinaires :			
Titre III	24.289	28.844	+ 4.555
Titre IV	6.614	6.242	- 372
<i>Total</i>	30.903	35.086	+ 4.183

Dépenses en capital :			
Titre V	6.513	7.280	+ 767
Titre VI	1.361	1.934	+ 573
<i>Total</i>	7.874	9.214	+ 1.340

<i>Total services civils</i>	38.777	44.300	+ 5.523
<i>Services militaires</i>			
Dépenses ordinaires :			
Titre III	1.437	1.662	+ 225
Dépenses en capital :			
Titre V	1.348	947	- 401

<i>Total services militaires</i>	2.785	2.609	- 176

Total budget général	41.562	46.909	+ 5.347

2. Les reports de crédits

Le budget de 1990 est caractérisé par une "consommation" de reports de crédits de 1,94 milliard de francs. Toutefois, cette évolution résulte de mouvements contrastés :

- Reports de crédits du budget général

Les reports de crédits de 1989 à 1990, qui viennent accroître les crédits disponibles pour 1990, se sont élevés à 52,5 milliards de francs, tandis que les reports de 1990 à 1991, qui ont l'effet inverse, ont atteint 56,2 milliards de francs.

Ces opérations font apparaître une "économie" de 3,7 milliards de francs et ont pour effet de réduire de ce montant le déficit des opérations définitives pour 1990.

Cette "économie" est néanmoins inférieure à celle qui avait été réalisée en 1989, soit 12 milliards de francs.

Observations de la Cour des comptes

"Le gouvernement avait exprimé en juillet 1990 son intention de ne pas alourdir l'exécution de la loi de finances de l'année en maintenant le montant des reports à l'exercice suivant au niveau de celui des reports de l'exercice précédent (1).

L'exécution du budget de 1991 s'est très tôt annoncée difficile. aussi, afin d'éviter qu'une masse de crédits reportés de l'exercice précédent n'entraîne un déséquilibre par augmentation des dépenses, le ministre délégué au budget a-t-il fait connaître, en mai 1991, aux ordonnateurs principaux que *"les crédits non utilisés au 31 décembre 1990 ne (seraient), en règle générale, pas reportés sur la gestion 1991, à l'exception des crédits de paiement et des crédits ouverts sur fonds de concours"* (2).

Cette circulaire a été difficile à mettre en oeuvre. Les reports de crédits d'investissement et de fonds de concours étant de droit et ceux auxquels s'applique la règle de la limitation du report au dixième des dotations étant marginaux et quasiment obligatoires dans la mesure où les dépenses sont déjà engagées, la circulaire précitée devait, pour l'essentiel, porter sur les reports de crédits inscrits à l'état II. Or ce sont ces reports qui, notamment parce qu'il a été estimé indispensable de reporter les crédits relatifs à l'emploi, ont le plus augmenté, bien que leur évolution ne soit pas comparable à celle de 1989 (+ 67,9 %).

Pour limiter l'utilisation par les services de cette masse de crédits susceptible d'aggraver le déficit budgétaire, deux moyens ont été concurremment employés : retarder les arrêtés de report et "geler" les crédits reportés.

La plupart des arrêtés généraux de report ont été pris à une date volontairement tardive : 21 août 1991 pour les crédits d'équipement des budgets civils, 2 octobre 1991 pour les budgets militaires, 4 octobre 1991 pour les dépenses ordinaires des budgets civils. Il faut ajouter que les arrêtés du 4 octobre ont été modifiés à diverses reprises, en tout dernier lieu le 31 octobre.

Cette pratique, qui peut avoir une justification de politique budgétaire pour 1991, a rétroagi sur l'exercice 1990.

(1) Lettre plafond du premier ministre en date du 16 juillet 1990.

(2) Circulaire du ministre délégué au budget en date du 6 mai 1991.

- Elle a retardé l'élaboration des comptes définitifs des ministres et la préparation du projet de loi de règlement et empêché les investigations de la Cour, qui n'ont pu être toutes achevées en temps utile pour la rédaction du présent rapport.

- Elle aboutit, en fait, à reporter les crédits de 1990 sur l'exercice 1992, en mettant entre parenthèses l'année 1991. Il serait conforme tant à l'esprit qu'à la lettre de l'ordonnance organique, qui n'envisage que les reports à l'exercice suivant, de reporter les crédits à bonne date, quitte à les "geler", voire à les annuler, plutôt que de lier les arrêtés de report à la préparation de la loi de finances du deuxième exercice postérieur.

L'effet des "gels" de crédits reportés ne pourra être apprécié que lors de l'examen des opérations de l'exercice 1991".

En outre, la Cour des comptes observe que certains reports, en particulier ceux des crédits des titres V et VI du budget des charges communes, en forte augmentation par rapport aux exercices précédents, sont dus à la date de la loi de finances rectificative "*qui est en réalité une pré-loi de finances initiale de l'exercice suivant*".

- Reports de crédits des budgets annexes

Les reports de crédits de 1990 à 1991 atteignent 384 millions de francs, au lieu de 7,06 milliards de francs pour les reports de 1989 à 1990.

La raison essentielle de cette évolution est due à la suppression du *budget annexe des postes, des télécommunications et de l'espace*. En effet, les crédits ouverts à ce budget mais non consommés ne pourront plus être reportés et devront être annulés.

- Reports de crédits des comptes spéciaux du Trésor

Les reports de crédits de 1990 à 1991 s'élèvent à 3,85 milliards de francs, au lieu de 2,82 milliards de francs pour les reports de 1989 à 1990.

Cette augmentation de plus de 36 % du montant des reports est pour l'essentiel due à la création du *Fonds pour*

l'aménagement de l'Île-de-France qui a enregistré des recettes mais très peu de dépenses. En effet, les encaissements de recettes ont été trop tardifs pour que les dépenses aient pu être faites dans l'exercice.

Evolution des reports de crédits

(millions de francs)

	Reports 1989 à 1990	Reports 1990 à 1991	Evolution
Budget général			
<i>Services civils</i>			
Dépenses ordinaires :			
Titre III	3.226	1.704	- 1.522
Titre IV	20 819	24.557	+ 3.738
<i>Total</i>	24.045	26.261	+ 2.216
	-----	-----	-----
Dépenses en capital :			
Titre V	8.785	9.930	+ 1.145
Titre VI	9.551	11.792	+ 2.241
Titre VII	34	31	- 3
<i>Total</i>	18 370	21.753	+ 3 383
	-----	-----	-----
<i>Total services civils</i>	42.415	48.014	+ 5.599
	-----	-----	-----
<i>Services militaires</i>			
Dépenses ordinaires .			
Titre III	358	399	+ 41
Dépenses en capital .			
Titre V	9.637	7.733	- 1.904
Titre VI	90	61	- 29
<i>Total</i>	9.727	7.794	- 1.933
	-----	-----	-----
<i>Total services militaires</i>	10 085	8.193	- 1.892
	-----	-----	-----
Total budget général	52.500	56.207	+ 3.707
	-----	-----	-----
Budgets annexes			
Exploitation	421	38	383
Équipement	6.641	346	- 6.295
	-----	-----	-----
Total budgets annexes	7.062	384	- 6.678
	-----	-----	-----
Comptes spéciaux du Trésor			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Opérations à caractère définitif	1.798	2.946	+ 1.148
Opérations à caractère temporaire	211	276	+ 65
	-----	-----	-----
<i>Comptes de prêts</i>	816	629	- 187
	-----	-----	-----
Total des comptes spéciaux du Trésor	2.825	3.851	+ 1.026
	-----	-----	-----
TOTAL GENERAL DES REPORTS	62.387	60.442	- 1.945

IV - L'EXECUTION GLOBALE DU BUDGET 1990

A. DE LA LOI DE FINANCES INITIALE 1990 A LA LOI DE REGLEMENT 1990

1. Evolution de l'équilibre budgétaire

Evolution de l'équilibre budgétaire au cours de l'exercice 1990

(milliards de francs)

	Loi de finances initiale	Loi de règlement	Evolution	
			en milliards de francs	en %
RESSOURCES				
Budget général				
a) recettes fiscales	1.381,1	1.395,0	+ 13,9	(+ 1,0 %)
b) recettes non fiscales	105,2	123,1	+ 17,9	(+ 17,0 %)
c) fonds de concours	--	43,5	+ 43,5	--
d) prélèvements CFE et collectivités locales	- 187,2	186,7	+ 0,5	(+ 0,2 %)
	-----	-----	-----	-----
Total recettes budget général	1.299,1	1.374,9	+ 75,8	(+ 5,8 %)
Recettes compte d'affectation spéciale	13,6	14,4	+ 0,8	(+ 5,8 %)
TOTAL RESSOURCES	1.312,7	1.389,3	+ 76,6	(+ 5,8 %)
DEPENSES				
Budgets civils				
Titre I : Dette publique	137,2	149,2	+ 12,0	(+ 8,7 %)
Dépenses en atténuation de recettes	170,5	191,1	+ 20,6	(+ 12,1 %)
Titre II : Pouvoirs publics	3,4	3,4	0	(0)
Titre III : Moyens des services civils	408,7	475,0	+ 66,3	(+ 16,2 %)
Titre IV : Interventions	357,4	372,7	+ 15,3	(+ 4,3 %)
Titre V et VI : Dépenses civiles en capital	81,9	93,5	+ 11,6	(+ 14,2 %)
	-----	-----	-----	-----
Budget militaire	230,7	186,1	- 44,6	(- 19,3 %)
	-----	-----	-----	-----
Total dépenses budget général	1.390,1	1.471,3	+ 81,2	(+ 5,8 %)
Dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale	13,4	13,1	- 0,3	(- 2,2 %)
Solde des opérations temporaires	0,6	- 0,1	- 0,7	--
TOTAL CHARGES	1.404,1	1.484,3	+ 80,2	(+ 5,7 %)
SOLDE	- 91,4	- 95,0	- 3,6	(+ 3,9 %)

Au total, de la loi de finances initiale au projet de loi de règlement, l'augmentation totale des ressources budgétaires a atteint 76,6 milliards de francs.

Pour plus de 57 %, cet accroissement est constitué par les apports de fonds de concours, soit 43,5 milliards de francs, qui se retrouvent également en supplément de dépenses, mais à hauteur de 46,9 milliards de francs.

Par rapport à la loi de finances initiale, le total des charges du budget s'est accru de 80,2 milliards de francs. Parmi celles-ci, les dépenses ordinaires civiles se sont accrues de 114,2 milliards de francs (+ 10,6 %), les dépenses civiles en capital de 11,6 milliards de francs (+ 14,2 %) tandis que les dépenses militaires ont régressé de 44,6 milliards de francs (- 19,3 %).

Tableau récapitulatif
Evolution des dépenses du budget général (1)

(millions de francs)

	Ajustements (2)	Fonds de concours	Reports (3)	Total
Dépenses ordinaires civiles	+ 32.849	+ 35.086	- 2.217	+ 65.718
Dépenses civiles en capital	+ 9.976	+ 9.214	- 3.383	+ 15.807
Dépenses militaires	- 625	+ 2.608	+ 1.892	+ 3.875
Total budget général	+ 42.200	+ 46.908	- 3.708	+ 85.400

(1) Hors transferts.

(2) Ouvertures, annulations.

(3) Positif : consommation de reports, négatif : économie sur les reports.

Hors transferts internes de crédits en cours d'année, les dépenses ordinaires civiles augmentent de 65,7 milliards de francs, ce qui représente 76,9 % de la croissance des dépenses du budget général. Les dépenses civiles en capital augmentent de 15,8 milliards de francs et les dépenses militaires de 3,8 milliards de francs, essentiellement grâce aux fonds de concours et à une consommation de reports.

Ainsi, malgré le jeu des reports de crédits qui s'est traduit en 1990 par une "économie" de 3,7 milliards de francs, **le déficit du budget s'est dégradé atteignant 93,15 milliards de francs, au lieu de 90,17 milliards de francs.**

Après les exercices 1988 et 1989, l'exercice 1990 est donc à nouveau celui des "occasions manquées". En effet, dans un contexte d'amélioration des rentrées fiscales, les excédents n'ont pas servi à réduire la dette publique dont la charge pèse aujourd'hui lourdement sur le budget, alors même que la croissance économique s'est dégradée et ne permet plus d'espérer les mêmes rentrées fiscales.

Plus encore, l'exercice 1990 marque le début du dérapage du déficit et d'une politique des finances publiques non maîtrisées, particulièrement sensible pour les exercices 1991 et 1992.

Evolution du solde budgétaire

(milliards de francs)

	Loi de finances initiale	Situation après collectif	Projet de loi de règlement
Solde des opérations à caractère définitif	- 90,82	- 94,62	- 95,11
Solde des opérations à caractère temporaire	+ 0,65	+ 3,41	- 0,61 (1)
Solde global hors FMI et FSC (1)	- 90,17	- 91,20	- 93,15

(1) Hors solde net des opérations du Fonds de stabilisation des changes (F.S.C.) (- 4,58 milliards de francs) et excédent des recettes (+ 2,45 milliards de francs) découlant des rapports du F.S.C. avec le Fonds Monétaire International (F.M.I.). Ces soldes figurent pour mémoire en loi de finances initiale dans les comptes spéciaux du Trésor (opérations monétaires).

2. Les principales modifications de l'équilibre budgétaire

Récapitulatif des annulations de crédits

(millions de francs)

		Annulations de crédits devenus sans objet (1)	Annulations de crédits inutilisés (2)	Total
	A - Budget général			
	<i>1. Dépenses ordinaires civiles</i>			
I.	Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	1.434	3.436	4.870
II.	Pouvoirs publics	---	0,09	0,09
III.	Moyens des services	1.274	7.371	8.645
IV.	Interventions publiques	3.760	5 031	8.791
	<i>Total</i>	6.468	15.838	22.306
	<i>2. Dépenses civiles en capital</i>			
V.	Investissements exécutés par l'Etat	2.262	--	2.262
VI.	Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.891	---	1.891
	<i>Total</i>	4.153	---	4.153
	<i>3. Dépenses militaires</i>			
III.	Moyens des armes et services	---	401	401
V.	Equipement	2 723	---	2.723
	<i>Total</i>	2 723	401	3.124
	Total A	13.344	16.239	29.583
	B - Budgets annexes			
	Total B	50,5	3.120	3.170
	C - Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux			
	Total C	---	309	309
	D - Opérations à caractère temporaire			
	Total D	1.273	385	1.658

(1) Arrêtés d'annulation des 30 mars, 27 septembre et 19 novembre 1990.

(2) Projet de loi de règlement.

Récapitulatif des ouvertures de crédits

(millions de francs)

Titre	Décrets d'avances (1)	Loi de finances rectificative	Projet de loi de règlement	Total	
A - Budget général					
<i>1. Dépenses ordinaires</i>					
I.	Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	---	27.395,0	10.518,6	37.913,6
II.	Pouvoirs publics	---	---	---	--
III.	Moyens des services	416,7	2.314,8	574,1	3.305,6
IV.	Interventions publiques	696,0	9.889,9	869,5	11.455,4
	<i>Total</i>	<i>1 112,7</i>	<i>39.599,7</i>	<i>11.962,2</i>	<i>52.674,6</i>
<i>2. Dépenses civiles en capital</i>					
V.	Investissements exécutés par l'État	347,7	7.554,3	---	7.902,0
VI.	Subventions d'investissement accordées par l'État	917,0	1.288,5	---	2.205,5
	<i>Total</i>	<i>1.264,7</i>	<i>8.842,8</i>	<i>---</i>	<i>10.107,5</i>
<i>3. Dépenses militaires</i>					
III.	Moyens des armes et services	425,0	1.673,2	96,4	2.194,6
V.	Equipement	---	1.000,0	---	1.000,0
	<i>Total</i>	<i>425,0</i>	<i>2.673,2</i>	<i>96,4</i>	<i>3 194,6</i>
	Total budget général	2.802,4	51.115,7	12.058,6	65.976,7
B - Budgets annexes					
	Total B	---	93,5	35.423,2	35.516,7
C - Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor					
	Total C	---	---	20,3	20,3
D - Opérations à caractère temporaire					
	Total D	940,0	520,0	13.855,2	15.315,2

(1) Décrets d'avances des 31 mars et 27 septembre 1990.

Au total, en 1990, les annulations de crédits "*devenus sans objet*" ou "*inutilisés*" ont atteint 29,6 milliards de francs pour le seul budget général, soit **2,4 % des dotations initiales**.

Ces chiffres, à eux seuls, témoignent de l'importance de la marge de manoeuvre que s'accorde unilatéralement le gouvernement en cours d'année.

En particulier, le fait qu'une telle masse de crédits se révèle "*sans objet*" ou "*non consommée*" en fin d'année permet de s'interroger sur la fin de non-recevoir opposée par le gouvernement aux propositions d'économies budgétaires faites à plusieurs reprises par le Sénat.

En outre, le fait que ces économies contribuent à gager un volume considérable de dépenses nouvelles ne modifie en rien cette constatation.

B. DE LA LOI DE REGLEMENT 1989 A LA LOI DE
REGLEMENT 1990

Evolution de l'équilibre budgétaire de l'exercice 1989 à l'exercice 1990

(milliards de francs)

	Exercice 1989	Exercice 1990	Evolution	
			Montant	%
RESSOURCES				
Opérations définitives				
<i>Recettes du budget general</i>				
- Recettes fiscales nettes	1 321,40	1 395,04	+ 73,64	+ 5,6
- Recettes non fiscales	106,03	123,11	+ 17,07	+ 16,1
- Fonds de concours	39,03	43,52	+ 4,49	+ 11,5
- Prélèvements	185,26	- 186,72	- 1,45	+ 0,8
<i>Total</i>	1 281,20	1 374,96	+ 93,75	+ 7,3
<i>Recettes des comptes d'affectation speciale</i>	12,18	14,40	+ 2,22	+ 18,2
Total ressources définitives	1 293,38	1 389,36	+ 95,98	+ 7,4
Total opérations temporaires	297,06	234,62	- 62,44	- 21,0
TOTAL DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES	1 590,44	1 623,98	+ 33,54	+ 2,1
CHARGES				
Opérations définitives				
- Dépenses civiles ordinaires	1 109,89	1 191,65	+ 81,76	+ 7,4
- Dépenses civiles en capital	84,20	93,59	+ 9,38	+ 11,1
<i>Total des dépenses civiles</i>	1 194,09	1 285,24	+ 91,15	+ 7,6
Dépenses militaires ordinaires	87,75	90,64	+ 2,89	+ 3,3
Dépenses militaires en capital	85,11	95,47	+ 10,36	+ 12,2
<i>Total des dépenses militaires</i>	172,85	186,11	+ 13,26	+ 7,7
<i>Total des dépenses du budget général</i>	1 366,95	1 471,36	+ 104,41	+ 7,6
<i>Dépenses des comptes d'affectation speciale</i>	11,62	13,11	+ 1,49	+ 12,8
Total dépenses définitives	1 378,57	1 484,47	+ 105,90	+ 7,6
Total dépenses temporaires	314,32	237,24	- 77,08	- 24,5
TOTAL DES CHARGES BUDGÉTAIRES	1 692,89	1 721,71	+ 28,82	+ 1,7
SOLDE HORS FMI	- 102,45	- 97,73	+ 4,72	+ 4,6

(1) Hors FMI, remboursements, dégrèvements

De l'exercice 1989 à l'exercice 1990, **l'augmentation nette des ressources budgétaires atteint 33,5 milliards de francs, soit + 2 %**. Cette augmentation est le résultat d'une triple évolution :

- une majoration de 93,7 milliards de francs des recettes définitives du budget général,

- une augmentation de 2,2 milliards de francs des recettes des comptes d'affectation spéciale,

- une diminution de 62,4 milliards de francs des recettes des opérations temporaires.

L'augmentation des dépenses atteint 28,8 milliards de francs, résultat également d'une triple évolution :

- une augmentation de 104,4 milliards de francs des dépenses du budget général, dont plus de 78 % au titre des dépenses civiles ordinaires,

- une augmentation de 1,5 milliard de francs des dépenses des comptes d'affectation spéciale,

- une diminution de 77,1 milliards de francs des charges temporaires.

Evolution des dépenses de 1989 à 1990

(milliards de francs)

	Exercice 1989	Exercice 1990	Evolution	
			Milliards de francs	en %
Dépenses ordinaires :				
Dette publique	133,6	149,2	+ 15,6	+ 11,6
Pouvoirs publics	3,3	3,5	+ 0,2	+ 6,0
Rémunérations et charges sociales dont : civiles	323,4 (262,9)	367,7 (277,1)	+ 44,3 (+ 14,2)	+ 13,7 + 5,4
Pensions	117,7	123,2	+ 5,5	+ 4,6
Subventions de fonctionnement	32,2	34,0	+ 2,2	+ 6,8
Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement	64,7	40,8	- 23,9	- 36,9
Interventions économiques	111,1	111,3	+ 0,2	+ 0,2
Interventions sociales	167,7	164,8	- 2,9	- 1,7
Autres interventions	89,7	96,4	+ 6,7	+ 7,4
Total dépenses ordinaires	1.043,4	1.091,1	+ 47,7	+ 4,5
Dépenses en capital :				
Investissements civils directs	28,9	35,6	+ 6,7	+ 23,2
Subventions d'investissement civil	55,3	57,9	+ 2,6	+ 4,7
Equipement militaire	85,1	95,5	+ 10,4	+ 12,2
Total dépenses en capital	169,3	189,0	+ 19,7	+ 11,6
TOTAL DU BUDGET GENERAL	1.212,7	1.280,1	+ 67,4	+ 5,5

Les évolutions les plus marquantes constatées dans la progression des dépenses de l'exercice 1989 à l'exercice 1990 concernent :

- les dépenses civiles de fonctionnement qui augmentent de 28,1 milliards de francs (malgré une diminution de 23,9 milliards de francs des dépenses de matériel et d'entretien) ; elles représentent à elles seules 41,7 % de la progression des dépenses du budget général,

- les dépenses liées à la dette publique qui augmentent de 15,6 milliards de francs, soit + 11,6 % par rapport à l'exercice 1989,

- les dépenses d'intervention, majorées de 4 milliards de francs,

- les dépenses civiles en capital qui progressent de 9,3 milliards de francs,

- les dépenses militaires qui augmentent de 10,4 milliards de francs.

Au total, les dépenses ont progressé de 67,4 milliards de francs, soit + 5,5 % entre les exercices 1989 et 1990.

**Evolution du déficit budgétaire
de l'exercice 1989 à l'exercice 1990**

(milliards de francs)

	1989	1990	Evolution
Déficit d'exécution	- 105,3	- 95,27	+ 10,03
Opérations définitives	- 85,9	- 95,11	- 9,21
Opérations temporaires	- 19,4	- 0,16	+ 19,24
Déficit hors FMI	- 102,4	- 97,73	+ 4,67
(incidence FMI)	(+ 2,9)	(+ 2,45)	(- 0,45)
Déficit hors FMI et FSC	- 100,4	- 93,15	+ 7,25
(incidence FSC)	(- 2)	(- 4,58)	(- 2,58)

De l'exercice 1989 à l'exercice 1990, le déficit budgétaire hors opérations avec le Fonds monétaire international et le Fonds de stabilisation des changes (1) a diminué de 7,25 milliards de francs.

Cette évolution positive recouvre en réalité des évolutions divergentes. Ainsi, le **solde d'exécution des opérations définitives du budget général s'est aggravé de 9,21 milliards de francs**, tandis que le solde des opérations temporaires s'est fortement amélioré (+ 19,24 milliards de francs).

1. Les motifs pour lesquels le déficit budgétaire en loi de règlement doit être apprécié hors opérations avec le F.M.I. et le F.S.C. sont explicités dans la réponse de la Cour des comptes à la question n° 3 de la Commission. Se reporter à l'annexe 1.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

**Résultats généraux de l'exécution des lois
de finances pour 1990**

Le présent article arrête les résultats définitifs pour l'exercice 1990 de l'exécution de la loi de finances initiale complétée par la loi de finances rectificative.

1. L'exécution des **opérations à caractère définitif** du budget général et des comptes d'affectation spéciale fait apparaître un solde négatif ("excédent de charges définitives") de 95.113 millions de francs à comparer aux 90.820 millions de francs prévus en loi de finances initiale.

Ce déficit a donc été supérieur de 4.293 millions de francs aux prévisions initiales.

2. L'exécution des **opérations à caractère temporaire** des comptes spéciaux du Trésor fait apparaître un "excédent de charges" de 162,5 millions de francs, à comparer au solde positif de 652,9 millions de francs prévu en loi de finances initiale.

3. Au total, hors opérations avec le Fonds Monétaire International, le **découvert du budget de l'Etat** s'établit en exécution à 97.731 millions de francs, à comparer avec le montant de 90.167 millions de francs prévu en loi de finances initiale.

Ce déficit a donc été supérieur de 7.564 millions de francs, soit 8,3 % par rapport aux prévisions initiales.

Le P.I.B. réalisé en 1990, ayant été de 6.484 milliards de francs selon les comptes définitifs de l'I.N.S.E.E. (1), le découvert du budget de l'Etat s'établit à 1,5 % du P.I.B. pour l'exercice 1990.

Votre Commission des Finances vous propose **d'adopter** cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 2

Recettes du budget général

Le présent article arrête le montant définitif des recettes brutes du budget général.

Les recettes brutes correspondent au total des recettes fiscales et non fiscales, diminuées des prélèvements au profit des collectivités locales et des communautés européennes, mais avant déduction des dégrevements et remboursements d'impôts.

1. Recettes fiscales

Le produit des recettes fiscales, initialement évalué à 1 381,2 milliards de francs, a atteint **1 395 milliards de francs**, soit une majoration de 13,8 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales, et de 73,6 milliards de francs par rapport à l'exercice précédent.

Ainsi, comme les années précédentes, les recettes effectives du budget général ont dépassé les évaluations initiales. En revanche, ces mêmes recettes ont été **inférieures aux évaluations de la loi de finances rectificative**, ce qui ne s'était pas produit depuis 1984.

Cette évolution s'explique en grande partie par la situation économique de la fin 1990, dominée par la crise du Golfe et le ralentissement de la croissance dans les grands pays industrialisés.

Les évolutions les plus marquantes ont concerné :

- l'impôt sur le revenu : + 10,2 % par rapport à l'exercice 1989,
- l'impôt sur les sociétés : + 8,9 % par rapport à l'exercice 1989,
- la taxe sur la valeur ajoutée : + 5,1 % par rapport à 1989, + 13,2 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales, mais 8,7 milliards de francs de moins que la prévision révisée en raison de la baisse de l'activité économique à la fin de l'année,

- la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui a rapporté 3,6 milliards de francs de moins que le produit initialement attendu,
- une diminution importante (- 2,5 %) de l'impôt sur les opérations de bourse, due à la forte baisse des cours au second semestre de 1990.

2. Recettes non fiscales

Le produit des recettes non fiscales s'établit en définitive à **123,1 milliards de francs**, soit une progression de 17,9 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales et de 17,1 milliards de francs par rapport aux résultats de l'exercice précédent.

Les principales évolutions s'analysent comme suit :

- produits des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier : + 602 millions de francs,
- retenues et cotisations sociales : - 852 millions de francs,
- recettes diverses : + 14,17 milliards de francs en raison notamment du niveau élevé des intérêts en 1990 (augmentation de la rémunération des fonds déposés à la Banque de France et des recettes sur coupons courus lors d'émissions d'OAT et de bons du Trésor).

3. Fonds de concours

Il faut ajouter aux recettes définitives de l'exercice 1990 le produit des fonds de concours, inscrit pour mémoire mais non évalué en loi de finances initiale, qui s'établit pour 1990 à **43,53 milliards de francs**, en augmentation de 11,5 % par rapport à l'exercice précédent.

4. Prélèvements au profit des collectivités locales

Évalués à 123,73 milliards de francs en loi de finances initiale, les prélèvements effectifs au profit des collectivités locales ont atteint **130,59 milliards de francs**, soit une majoration de 6,86 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales.

Par rapport à l'exercice 1989, la progression atteint 6,54 milliards de francs.

5. Prélèvement au profit des communautés européennes

Évalué à 63,5 milliards de francs en loi de finances initiale, le prélèvement définitif au profit des communautés européennes s'est élevé à 56,13 milliards de francs, soit une diminution de 7,37 milliards de francs par rapport aux prévisions initiales.

Par rapport à l'exercice précédent, le prélèvement communautaire enregistre également une diminution de 5,08 milliards de francs.

Cette régression résulte principalement de l'effort de compression des dépenses communautaires poursuivi depuis 1989, et en particulier de celles qui sont liées à la politique agricole commune.

6. Dégrèvements et remboursements d'impôts

Le montant définitif des dégrèvements et remboursements d'impôts pour l'exercice 1990 s'élève à 189,44 milliards de francs, en augmentation de 35,17 milliards de francs par rapport à 1989, soit + 22,8 %.

La part la plus importante de cette progression provient des "*dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées*", en grande partie liés au mode de perception de certains impôts.

7. Au total, les recettes brutes, après déduction des prélèvements au profit des collectivités locales et des communautés européennes, et avant dégrèvements et remboursements d'impôts, s'élèvent à 1 374,96 milliards de francs, soit 93,75 milliards de francs de plus qu'en 1989, ce qui représente une progression de 7,3 %.

Une fois retiré le montant des dégrèvements et remboursements d'impôts, les **recettes nettes** s'élèvent à **1 185,52 milliards de francs**, soit une augmentation de 58,58 milliards de francs et 5,2 % par rapport à l'exercice 1989.

Budget général

Evolution des recettes

(milliards de francs)

	Exécution 1990	Evolution par rapport aux prévisions initiales	Evolution par rapport à l'exercice précédent
Recettes fiscales	1.395,04	+ 13,8	+ 73,6
Recettes non fiscales	123,11	+ 17,9	+ 17,1
Fonds de concours	43,53	+ 43,53	+ 4,53
Prélèvements au profit des collectivités locales	- 130,59	+ 6,86	+ 6,54
Prélèvement au profit des communautés européennes	- 56,13	- 7,37	- 5,08
Total recettes brutes	1.374,96	+ 74,72	+ 93,75
Remboursements et dégrèvements	- 189,44	19,74	- 35,17
Total recettes nettes	1 185,52	+ 54,98	+ 58,58

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général

1. Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général est arrêté par cet article à 1 191,6 milliards de francs.

Ce montant représente :

- une majoration de 81,7 milliards de francs, soit 7,37 % par rapport à l'exercice 1989,

- une majoration de 114,2 milliards de francs, soit 10,6 % par rapport aux crédits initiaux votés pour 1990.

2. Les crédits complémentaires demandés dans le présent projet de loi de règlement s'élèvent à 11,96 milliards de francs, soit 1 % des dépenses ordinaires civiles, ainsi répartis :

• Titre I : 10,52 milliards de francs

dont : - Dette publique : 6,95 milliards de francs

- Dépenses en atténuation de recettes : 3,57 milliards de francs.

• Titre III : 574 millions de francs

dont : - Personnel en activité - prestations et versements obligatoires : 426 millions de francs.

• Titre IV : 869 millions de francs

dont : - Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique : 716 millions de francs.

Ainsi que l'indique l'exposé général des motifs du présent projet de loi, "la majorité des ouvertures de crédits concernent des chapitres aux dotations évaluatives par nature et dont les crédits sont normalement, en fin de gestion, portés à hauteur des dépenses nettes constatées"⁽¹⁾.

Parmi ceux-ci figurent les chapitres du titre I relatifs à la charge de la dette.

Or, cette année comme les années précédentes, votre Commission doit déplorer que les crédits inscrits en loi de finances initiale apparaissent systématiquement sous-évalués, en raison notamment d'hypothèses trop optimistes en matière de taux d'intérêt.

Ainsi, la charge de la dette publique qui a progressé de plus de 18 % entre les exercices 1989 et 1990 justifie à elle seule 88 % des ouvertures de crédits complémentaires.

3. Les annulations de crédits "non consommés" demandées par le présent article s'élèvent à 15,84 milliards de francs, ainsi répartis :

- Titre I : 3,43 milliards de francs
- Titre II : 92 758 francs
- Titre III : 7,37 milliards de francs
- Titre IV : 5,03 milliards de francs.

Aucune explication n'est fournie dans l'exposé des motifs du présent projet de loi sur la nature des ces annulations qui représentent pourtant **1,3 % des dépenses effectives.**

1. Article 9 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

4. Au total, l'ensemble des mouvements intervenus sur les dépenses ordinaires civiles du budget général au cours de l'exercice 1990 se décompose comme suit :

(milliards de francs)

Crédits initiaux	1 077,39
+ Variations dans les prévisions de dépenses	+ 32,86
+ Transferts et répartitions	+ 52,43
+ Ouverture de crédits complémentaires en loi de règlement	+ 11,96
+ Fonds de concours	+ 35,08
+ Reports de la gestion précédente	+ 24,04
- Reports à la gestion suivante	- 26,26
- Annulation de crédits en loi de règlement	- 15,84
= Dépenses définitives	1.191,66

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 4

Dépenses civiles en capital du budget général

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général pour l'exercice 1990 est arrêté par cet article à 93,59 milliards de francs.

Ce montant représente :

- une majoration de 11,61 milliards de francs, soit 14,16 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale,
- une majoration de 9,39 milliards de francs, soit 11,11 % par rapport à l'exercice 1989.

Il s'agit là d'un dépassement supérieur à celui qui avait été enregistré au cours de l'exercice précédent : en 1989, les dépenses effectives n'avaient dépassé les crédits initiaux que de 5,8 %.

Le dépassement a été particulièrement important pour les investissements exécutés par l'Etat (+ 12,56 milliards de francs), et partiellement compensé par une moindre consommation des subventions d'investissement accordées par l'Etat (- 950 millions de francs).

Les ouvertures de crédits complémentaires et les annulations de crédits non consommés demandées par le présent article résultent de rectifications mineures, ainsi que de dépassements ou annulations de centimes car la comptabilité publique est tenue en centimes alors que les crédits sont arrêtés en francs.

Au total, l'ensemble des mouvements intervenus sur les dépenses civiles en capital se décompose comme suit :

(milliards de francs)

Crédits initiaux	81,98
+ Variations dans les prévisions de dépenses	+ 10,01
+ Fonds de concours	+ 9,21
- Transferts et répartitions	- 4,20
+ Reports de la gestion précédente	+ 18,37
- Reports à la gestion suivante	- 21,75
Dépenses définitives	93,59

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général pour l'exercice 1990 est arrêté par le présent article à 90,64 milliards de francs.

Ce montant représente :

- un recul important par rapport aux crédits initialement votés : - 38,02 milliards de francs, soit - 29,5 %,
- une légère augmentation par rapport à l'exercice 1989 : + 2,9 milliards de francs, soit + 3,3 %.

Cette évolution reflète essentiellement le mouvement de transfert des crédits de pensions militaires, qui s'élèvent à 41,32 milliards de francs, sur le chapitre "*pensions*" du budget des charges communes.

Le présent article prévoit en outre l'ouverture de crédits complémentaires à hauteur de 96,47 millions de francs, ainsi que l'annulation de crédits non consommés pour un montant de 401,45 millions de francs. Comme chaque année, il s'agit là de rectifications mineures destinées à ajuster des crédits à caractère évaluatif.

Au total, l'ensemble des mouvements intervenus sur les dépenses ordinaires militaires du budget général se décompose comme suit :

(milliards de francs)

Crédits initiaux	128,66
+ Variations dans les prévisions de dépenses	+ 1,85
+ Fonds de concours	+ 1,66
+ Ouverture de crédits complémentaires en loi de règlement	+ 0,09
+ Reports de la gestion précédente	+ 0,36
- Reports à la gestion suivante	- 0,39
- Transferts et répartitions	- 41,19
- Annulation de crédits non consommés	- 0,40
Dépenses définitives	90,64

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 6

Dépenses militaires en capital du budget général

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général pour l'exercice 1990 est arrêté par cet article à 95,47 milliards de francs.

Ce montant représente :

- un recul de 6,63 milliards de francs, soit 6,5 % par rapport aux crédits initialement votés,
- une majoration de 10,36 milliards de francs, soit 12,2 % par rapport à l'exercice 1989.

Cette dernière évolution reflète pour l'essentiel la consommation élevée des crédits due à la guerre du Golfe.

Le recul des dépenses effectives par rapport aux crédits votés est quant à lui imputable à un transfert traditionnel au budget civil de la recherche et de la technologie de la subvention destinée au Commissariat à l'énergie atomique pour le développement des programmes nucléaires.

Le présent article ne prévoit aucune ouverture de crédit complémentaire et 10,42 francs d'annulation de crédits non consommés.

Au total, l'ensemble des mouvements intervenus sur les dépenses militaires en capital du budget général s'analyse comme suit :

(milliards de francs)

Crédits initiaux	102,10
- Variations dans les prévisions de dépenses	- 2,48
- Transferts et répartitions	- 7,02
+ Fonds de concours	+ 0,95
+ Reports de la gestion précédente	+ 9,72
- Reports à la gestion suivante	- 7,79
Dépenses définitives	95,47

Votre Commission des Finances vous propose d'**adopter** cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 7

Résultat du budget général de 1990

L'excédent des dépenses définitives du budget général, soit 1 471,36 milliards de francs, sur les recettes définitives, soit 1 374,96 milliards de francs, est arrêté par le présent article à **96,4 milliards de francs**.

Par rapport au solde du budget général prévu en loi de finances initiale, soit 90,9 milliards de francs, l'aggravation atteint 5,5 milliards de francs.

En revanche, par rapport aux exercices précédents, ce résultat constitue une amélioration de 10,6 milliards de francs sur le déficit de 1989 et de 20,5 milliards de francs sur celui de 1988.

Budget général de la loi de finances initiale à la loi de règlement

(milliards de francs)

Recettes supplémentaires		Dépenses supplémentaires	
- Plus-values de recettes	+ 32,2	- Ouvertures de crédits	+ 38,0
- Recettes sur fonds de concours	+ 43,5	- Dépenses sur fonds de concours	+ 46,9
		- "Economies" sur les reports	- 3,7
Total	75,7	Total	81,2
		Augmentation du déficit	5,5

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 8

Résultats des budgets annexes

1. Le montant définitif total des recettes des budgets annexes, égal par construction à celui des dépenses, atteint 315,9 milliards de francs.

Ce résultat représente une majoration de 41,6 milliards de francs par rapport aux montants prévus dans la loi de finances initiale, soit une progression de 15,2 %.

Par rapport aux montants définitifs de l'exercice 1989, la croissance des crédits est de 12,2 % (+ 21,1 milliards de francs).

Cette évolution accentue la rupture constatée en 1989 par rapport à la tendance des années précédentes. En effet, après une diminution globale des crédits de 1,1 % entre les exercices 1987 et 1988, la progression a été de 6,6 % entre 1988 et 1989 et de 12,2 % entre 1989 et 1990.

2. L'essentiel de cette évolution résulte de la progression du budget annexe des Postes, des Télécommunications et de l'Espace qui augmente de 19,1 % au cours de l'exercice, soit + 36,5 milliards de francs.

Celle-ci s'explique principalement par les diverses opérations de régularisation liées à la clôture du budget annexe des PTE⁽¹⁾. Elle s'explique également par les opérations menées dans le cadre du refinancement de la dette des télécommunications. A cet effet, des ouvertures de crédit de 29,7 milliards de francs sont demandées.

1. La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et des Télécommunications a supprimé le budget annexe des PTE à compter du 31 décembre 1990 et a modifié le statut des postes et des télécommunications en en faisant des "exploitants publics" dotés de l'autonomie financière.

Le Budget annexe des prestations sociales agricoles est pour sa part marqué par un dépassement de 4,9 milliards de francs, soit + 6,4 % par rapport aux prévisions initiales. Pour l'essentiel il s'agit, comme les années précédentes, d'un dépassement de divers versements et restitutions de droits indûment perçus.

3. Les annulations de crédits non consommés s'élèvent à 3,1 milliards de francs, soit un montant supérieur à celui de l'exercice 1989 (1,4 milliard de francs), mais inférieur à ceux des exercices précédents : 4,3 milliards de francs en 1988, 5,7 milliards de francs en 1987. En outre, elles représentent 1,1 % du montant des dotations initiales.

4. En gestion, les huit budgets annexes ont dégagé des excédents de recettes, se traduisant soit par une augmentation du fonds de roulement, soit par un versement au budget général.

Votre Commission des Finances vous propose d'**adopter** cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1991

A - DÉPENSES ET RECETTES DES OPÉRATIONS À CARACTÈRE DÉFINITIF

Le *paragraphe 1* du présent article arrête les dépenses et recettes des opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale et celles des opérations temporaires des différents comptes spéciaux du Trésor.

1. Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale

Les **dépenses définitives** de ces opérations s'élèvent à 13,11 milliards de francs, soit un montant inférieur de 2,4 % aux prévisions initiales, fixées à 13,43 milliards de francs. Ces dépenses progressent de 12,8 % par rapport à l'exercice 1989.

Les **recettes définitives** s'établissent à 14,4 milliards de francs, soit une majoration de 5,8 % par rapport aux montants initialement prévus (13,6 milliards de francs) et une progression de 18,1 % par rapport à l'exercice 1989.

Les évolutions les plus notables concernent les comptes d'affectation spéciale suivants :

- le *Fonds forestier national* dont les recettes ont dépassé les évaluations initiales, en raison de la réforme du fonds, rendue nécessaire par la réglementation communautaire et mise en oeuvre au cours de l'exercice, ainsi que d'un certain retard dans l'ouverture des crédits ;

- le *Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités* dont les recettes et les dépenses ont fortement progressé pour prendre en compte les conséquences du cyclone Hugo ;

- le *Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France* qui a enregistré des recettes mais très peu de dépenses, les encaissements ayant été trop tardifs pour que les dépenses puissent être faites au cours de l'exercice ;

- le *Fonds national pour le développement du sport* dont le mouvement de diminution des recettes, constaté au cours des exercices précédents, s'est poursuivi, en raison de la baisse des enjeux sur le loto sportif (642 millions de francs de recettes au lieu de 900 millions de francs et un "manque à gagner" de 284,6 millions de francs au titre du loto sportif).

2. Opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor

Les prévisions inscrites en loi de finances initiale ne portent que sur les ressources des comptes d'affectation spéciale, des comptes de prêts et des comptes d'avances.

Pour les autres comptes spéciaux, l'autorisation parlementaire en loi de finances initiale porte sur des charges négatives nettes dont les montants n'ont pas de lien avec les opérations définitives.

Globalement, pour l'exercice 1990, les recettes effectives s'établissent à 370,2 milliards de francs, alors que les prévisions initiales avaient été fixées à 275,4 milliards de francs.

Par rapport aux recettes effectives de 1989, on observe une augmentation de 21,7 %.

Par catégorie de comptes, l'évolution est la suivante :

- Comptes de commerce :

Les recettes effectives pour 1990, soit 124,8 milliards de francs, sont supérieures de 41,5 % aux recettes de l'exercice précédent. Cette évolution est, pour l'essentiel, la traduction du volume important d'opérations imputées en 1990 au *compte de gestion des titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques*, sans commune mesure avec celui de l'exercice précédent (41,7 milliards de francs de recettes au lieu de 5,5 milliards de francs). Cette croissance résulte principalement

d'opérations de restructuration au sein du secteur public et du reclassement des participations de l'Etat dans les entreprises publiques.

**Opérations significatives de restructuration
des dotations et participations de l'Etat en 1990**

- Prises de participation croisées UAP-BNP et augmentation de leurs capitaux respectifs.
- Renforcement du capital du GAN.
- Accord de participation Renault Volvo.
- Capitalisation de GIAT Industrie SA.
- Financement par le budget annexe des PTE de participations dans des sociétés du secteur des postes et télécommunications.

Par ailleurs, malgré la création de la société GIAT Industrie, le *compte des fabrications d'armement* dont la clôture devrait avoir lieu avant le 31 décembre 1992, n'a que peu évolué par rapport à l'exercice précédent.

En revanche, le *compte d'approvisionnement des armées en produits pétroliers* a connu une forte augmentation de ses recettes, + 14,8 %, imputable aux conséquences de la guerre du Golfe sur les nécessités de stockage et sur les prix des produits pétroliers.

Enfin, le *compte des liquidations d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses* a vu ses activités en forte croissance du fait de la prise en charge des opérations de liquidation du Fonds spécial des grands travaux.

- Comptes de prêts :

Les recettes effectives pour 1990, soit 10,2 milliards de francs, sont supérieures de 93,5 % aux prévisions initiales. La principale explication de cette évolution tient à la situation du *compte de prêts du F.D.E.S.* dont les recettes effectives ont été fortement accrues par la cession à divers établissements financiers de 3,8 milliards de francs de créances détenues par le Trésor sur des entreprises industrielles⁽¹⁾.

En revanche, les *comptes de prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement* et de *prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France* ont vu leurs dépenses s'accroître de façon sensible par rapport aux années précédentes.

- Comptes d'avances :

Les recettes effectives pour 1990, soit 224,24 milliards de francs, sont supérieures de 3,7 % aux prévisions initiales, principalement en raison du remboursement en 1990 des avances consenties en décembre 1987 et décembre 1988 au Fonds de soutien des rentes, soit au total 9 milliards de francs.

Le projet de loi de règlement prévoit une **ouverture de crédits complémentaires de 13,85 milliards de francs**, destinée presque exclusivement au *compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes*. Comme chaque année, ce compte est présenté en équilibre dans la loi de finances initiale, mais il enregistre un important déficit d'exécution : 5,6 milliards de francs pour l'exercice 1990, soit un déficit cumulé de 60,6 milliards de francs au 31 décembre 1990.

1. Ces opérations ont été effectuées en application de la loi n° 81-1 du 2 janvier 1981 (dite loi Dailly).

Observations de la Cour des Comptes

"Le compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes était, comme d'habitude, présenté en équilibre dans la loi de finances initiale, ce qui affecte la sincérité du tableau contenu dans cette loi. Il a enregistré des opérations en augmentation de 10,2 % pour les dépenses et de 11,5 % pour les recettes. Son solde d'exécution, en diminution par rapport à 1989, reste très important par rapport à ceux des exercices antérieurs. (...) On mesure ainsi la charge qui résulte pour le Trésor du fonctionnement de ce compte, qui constitue un élément essentiel des relations de trésorerie entre l'État et les collectivités locales."

- Comptes d'opérations monétaires :

Les recettes effectives pour 1990, soit 10,45 milliards de francs, sont sensiblement inférieures à celles des exercices précédents : 16,51 milliards de francs en 1989 et 21,97 milliards de francs en 1988.

Cette évolution est principalement due aux pertes du Fonds de stabilisation des changes inscrites sur le *compte des pertes et bénéfices de change*. Sur l'exercice 1990, l'évolution du cours du dollar a entraîné de fortes pertes de réévaluation (- 8,2 milliards de francs) qui n'ont pu être que partiellement compensées par un bénéfice d'exploitation sur les opérations de change (+ 3,5 milliards de francs).

Le projet de loi de règlement comporte également une **autorisation de découvert de 25,46 milliards de francs** pour le *compte d'opérations avec le Fonds monétaire international*. Cette autorisation correspond à la diminution du solde cumulé constaté en balance d'entrée le 1er janvier 1990, soit 27,91 milliards de francs, du montant du solde créditeur des opérations de l'exercice 1990, soit 2,45 milliards de francs.

B - SOLDES DES COMPTES DONT LES OPERATIONS SE POURSUIVENT EN 1991

Le *paragraphe II* du présent article arrête, en conséquence des opérations détaillées au *paragraphe précédent*, les soldes cumulés au 31 décembre 1990 des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent.

Ceux-ci sont arrêtés à **168,2 milliards de francs pour les soldes débiteurs** (soit une progression de 1,1 milliard de francs et de 0,6 % par rapport à l'exercice 1989) et à **27,1 milliards de francs pour les soldes créditeurs** (soit une progression de 4,5 milliards de francs et 20 % par rapport à l'exercice 1989).

C - REPORT DES SOLDES OU TRANSPORT AUX DECOUVERTS DU TRESOR

Aux termes de l'article 24 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, "*sauf disposition contraire prévue par une loi de finances, le solde de chaque compte est reporté d'année en année*", à l'exception des pertes et profits réalisés par les comptes autres que les comptes d'affectation spéciale.

Le *paragraphe III* du présent article propose donc de reporter à la gestion 1991 les soldes arrêtés au *paragraphe II*, à deux exceptions près concernant deux types de comptes faisant traditionnellement l'objet d'un transport aux découverts du Trésor, aux termes de l'*article 12* du présent projet de loi.

1 - Conformément à une disposition figurant, comme chaque année, à l'état D annexé au décret n° 89-981 du 30 décembre 1989, relatif à la répartition des dotations ouvertes aux comptes spéciaux du Trésor par la loi de finances pour 1990, un **solde débiteur de 4,75 milliards de francs concernant les comptes d'opérations monétaires** au titre du *compte des pertes et bénéfices de change*, est transporté aux découverts du Trésor.

2 - Par ailleurs, l'application du principe de **remise des dettes aux pays les moins avancés** se traduit chaque année, depuis 1978, en loi de règlement, au fur et à mesure de la venue à échéance des annuités.

Pour l'exercice 1990, les montants concernés portent sur un capital de **55,5 millions de francs**, actuellement porté en solde débiteur des comptes de prêts.

Ces remises de dettes portent sur trois types de prêts :

- prêts consentis par la Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE) pour le compte de l'État,
- prêts consentis par la CCCE pour son propre compte,
- prêts consentis par le Crédit National pour le compte du Trésor.

Pour 1990, le total cumulé de ces emprunts se répartit comme suit :

Capital (millions de francs)	55,5
Dont :	
• compte du F.D.E.S.	50,5
• compte de prêts du Trésor à des États étrangers	5,0
Intérêts	22,0

Le *paragraphe III* du présent article prévoit le transfert aux découverts du Trésor des sommes correspondant au seul capital remis. En effet, les remises d'intérêts qui lui sont afférentes sont portées en charge du compte de prêts du F.D.E.S. (22 millions de francs pour l'exercice 1990).

Votre Commission des Finances vous propose **d'adopter** cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 10

Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat

Le présent article arrête les pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat au 31 décembre 1990.

1. Le montant total des pertes s'élève à 21,2 milliards de francs, ce qui représente une diminution par rapport aux exercices précédents au cours desquels les pertes avaient atteint 24,7 milliards de francs en 1989 et 38 milliards de francs en 1988.

La répartition des pertes s'analyse comme suit :

a) 15,1 milliards de francs au titre des "*pertes diverses sur emprunts et engagements*", dont :

- 9,9 milliards de francs de pertes sur les adjudications sur emprunts et sur bons du Trésor (contre 5,3 milliards de francs en 1989) ;
- 5,2 milliards de francs sur les échanges d'obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) reprises en paiement d'obligations assimilables du Trésor (O.A.T.) (au lieu de 13,7 milliards de francs en 1989).

Observations de la Cour des Comptes

"La Cour observe à nouveau que les intérêts courus de ces obligations à intérêts composés, remboursées avant l'échéance, n'ont pas été supportés par le budget, comme ils l'auraient été à l'échéance normale. Ces intérêts peuvent être estimés au montant de la perte enregistrée, soit 5,2 milliards de francs.

(....)

Cette charge n'a pas été imputée au budget, au motif que les intérêts n'ont pas été effectivement payés, mais elle aurait dû l'être en application de l'article 6 de l'ordonnance organique, qui inclut dans les dépenses ordinaires les charges de la dette publique."

Mais la Cour ajoute que "dans sa décision n° 91-300 DC du 20 novembre 1991, le Conseil Constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la régularité de cette imputation."

L'ensemble des "*pertes diverses*" est en sensible diminution par rapport aux exercices précédents pour lesquels les montants atteints étaient de 19,1 milliards de francs en 1989 et 31,8 milliards en 1988.

b) 5,6 milliards de francs au titre des "*annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor*".

Ces pertes représentent les échéances en capital des emprunts d'organismes dont la dette est prise en charge par l'Etat, soit :

- 1,17 milliard de francs pour le F.S.G.T. (Fonds spécial des grands travaux) ;
- 1,56 milliard de francs pour le F.I.S. (Fonds d'intervention sidérurgique) ;
- 1,41 milliard de francs pour l'UNEDIC ;
- 1,4 milliard de francs pour la C.A.P.A. (Caisse d'amortissement pour l'acier) ;
- 2,3 millions de francs pour la S.O.M.I.V.A.C. (Société pour la mise en valeur de la Corse).

Ces montants sont en augmentation par rapport aux exercices précédents pour lesquels ils s'étaient élevés à 5,3 milliards de francs en 1989 et 3,36 milliards de francs en 1988.

On rappellera ici que cette opération entraîne un gonflement de la dette publique, mais un allègement du déficit budgétaire puisque le budget général ne prend en charge que les seuls intérêts, et non plus le remboursement du capital.

c) 368 millions de francs au titre des "*pertes de change*" consécutives à la mise à jour des emprunts et engagements en devises et en écus.

d) 247 millions de francs au titre des "*charges résultant des primes de remboursement et des indexations*" (notamment de l'emprunt 8,8 % de 1977).

e) 1,5 million de francs au titre des "*pertes sur remboursements anticipés de titres*", liées au remboursement de l'emprunt 4,5 % de 1952.

2. Le montant total des profits s'élève à 205,3 millions de francs, ce qui représente une diminution sensible par rapport aux profits constatés au cours des exercices précédents : 668,9 millions de francs en 1989, 3,38 milliards de francs en 1988.

Ces profits sont ainsi répartis :

a) 167,1 millions de francs au titre des *"profits divers sur emprunts et engagements"*;

b) 38,2 millions de francs au titre des *"bénéfices de change."*

3. Au total, le solde net des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État s'établit à -21 milliards de francs. Il est débiteur, comme en 1988 et 1989, mais d'un montant plus faible (- 24,1 milliards de francs en 1989 et - 34,6 milliards de francs en 1988).

L'article 12 du présent projet de loi prévoit le transfert de ce solde au compte permanent des découverts du Trésor.

Votre Commission des Finances vous propose **d'adopter** cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 11

Annulations de dettes de pays étrangers

L'engagement d'annulation de dettes des pays en voie de développement pris par la France en 1978, en application de la résolution 165-S-9 du Conseil du commerce et du développement de la C.N.U.C.E.D. a été complété depuis par les engagements pris aux "sommets" de Toronto (juin 1988), de Dakar (mai 1989) et de la P^o (juin 1990).

Ces engagements trouvent chaque année depuis 1978 leur traduction budgétaire en loi de règlement.

1. Le *paragraphe I* du présent article vise à appliquer pour l'exercice 1990 la mesure d'annulation partielle de dette prévue à Toronto, conformément à l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988, modifié en dernier lieu par l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990.

Le traitement comptable retenu par la France consiste d'une part à annuler le tiers des échéances de dettes des pays les plus pauvres et les plus endettés examinés pour consolidation au "Club de Paris", d'autre part à rééchelonner le solde.

Dans ce cadre, pour 1990, les échéances en capital à transporter aux découverts du Trésor s'élèvent à **137,4 millions de francs**, ce que prévoit le présent article.

Le montant de ces créances en capital est suivi *au compte n° 903-17 de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France*.

On rappellera que les annulations d'échéances des prêts accordés par la Caisse centrale de coopération économique et des prêts refinancés par la B.F.C.E. se traduisent par des charges inscrites au budget général aux chapitres 14-01 "*garanties diverses*" et 44-98 "*participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique*" du budget des charges communes, soit 451,7 millions de francs en 1990.

2. Le *paragraphe II* du présent article vise à traduire pour 1990 le principe de remise de dettes annoncé à Dakar et prévu par l'article 125-I de la loi de finances pour 1990.

Là encore, le traitement budgétaire intervient au fur et à mesure des échéances. Ainsi, pour 1990, les échéances en capital annulées s'élèveront à **23,1 millions de francs**, à transporter en augmentation des découverts du Trésor.

Les annulations d'intérêt correspondantes, qui se traduisent par de moindres recettes, s'élèvent à 112,8 millions de francs.

3. Le *paragraphe III*, enfin, vise à appliquer pour 1990 le principe de remise de dettes aux pays auxquels l'article 68-I de la loi de finances rectificative pour 1990 a étendu le bénéfice du dispositif de Dakar.

Aux 35 pays les plus pauvres et les plus endettés de l'Afrique subsaharienne concernés par les mesures de Dakar, le "sommet" de la Baule a ajouté 7 pays moins avancés non africains. Désormais, en application de ces décisions, la totalité des créances d'aide publique au développement détenues par la France sur ces 42 Etats seront, au fur et à mesure de leurs échéances, annulées.

Ainsi, pour 1990, les échéances en capital annulées s'élèvent à **7,14 millions de francs**, à transporter en augmentation des découverts du Trésor.

Les annulations d'intérêts correspondantes, imputées en pertes de ressources budgétaires, s'élèvent à 19,5 millions de francs.

Votre Commission des Finances vous propose **d'adopter** cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 12

**Transport aux découverts du Trésor
des résultats définitifs de 1990**

Conformément à l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, le dernier article de la loi de règlement récapitule le compte de résultat de l'année et autorise son transfert au compte permanent des découverts du Trésor, au sein de la comptabilité patrimoniale de l'Etat.

1. Le *paragraphe I* est relatif aux soldes du budget général (96,4 milliards de francs) et des comptes spéciaux du Trésor soldés en 1990 (4,75 milliards de francs), ainsi qu'aux pertes nettes sur emprunts et engagements (21,03 milliards de francs) (articles 7, 9 et 10 du présent texte). Leur total, soit **122,19 milliards de francs** est porté en **augmentation des découverts du Trésor**.

2. Le *paragraphe II*, faisant suite à l'article 9 paragraphe III du présent texte, est relatif au montant des dettes remises conformément à l'article 16 de la loi de règlement pour 1978, complété par les articles 15 de la loi de règlement pour 1982 et 14 de la loi de règlement pour 1986. Il se traduit par un transfert en **augmentation des découverts du Trésor de 55,51 millions de francs**.

3. Le *paragraphe III*, faisant suite à l'article 11 du présent texte, autorise le transfert en **augmentation des découverts du Trésor** des montants de remises de dettes aux pays les moins avancés, en application des mesures prises lors des sommets de Toronto, Dakar et La Baule, soit **167,6 millions de francs**.

4. Au total, les découverts du Trésor doivent être accrus de 122,41 milliards de francs, dont l'essentiel résulte du déficit du budget général en gestion (96,4 milliards de francs) et des pertes nettes sur emprunts et engagements (21,03 milliards de francs).

Compte permanent des découverts du Trésor
avant le règlement des comptes de 1990

(en millions de francs)

	Découverts constatés	Atténuations des découverts
• période antérieure à 1840	5	-
• budgets de 1840 à 1870	20,9	15,8
• budgets de 1871 à 1913	12,6	10,6
• budgets de 1914 à 1938	3.572,9	2.063,1
• budgets de 1939 à 1958	157.596,4	60.254,4
• budgets de 1959 à 1987	1.198.726,1	135.663,5
• budget de 1988	141.536,9	15.239,8
• budget de 1989	112.170,0	0,4
TOTAL	1.613.640,9	213.247,6
Total des découverts du Trésor au 31 décembre 1989	1.400.393,3	

Votre Commission des Finances vous propose **d'adopter** cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 13 (nouveau)

**Dépôt au Parlement du rapport de la Cour des comptes
sur l'exécution des lois de finances**

Le présent article a pour objet de raccourcir le délai de dépôt du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances annexé au projet de loi de règlement afin d'en permettre l'utilisation par le Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour le deuxième exercice suivant.

**1. Renforcer l'information du Parlement lors de
l'examen de la loi de finances initiale...**

L'article 36, 2°, de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 a pour effet de lier les dates de dépôt du projet de loi de règlement et du rapport de la Cour des comptes qui lui est annexé (1).

En outre, l'article 38, deuxième alinéa, du même texte dispose en droit : *"Le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget"*. Dans les faits, le Gouvernement procède régulièrement au dépôt du projet de loi de règlement à une date très proche du butoir fixé par l'ordonnance organique. En pratique donc, les réflexions de la Cour des comptes touchant les résultats généraux de l'exécution des lois de finances de l'année précédente ainsi que la gestion des autorisations budgétaires ne sont accessibles au Parlement que dans la dernière quinzaine de décembre et se révèlent d'une portée tout à fait minime.

En revanche, leur exploitation dès les mois de septembre ou d'octobre, au moment où s'engage le débat sur la loi de finances initiale, présenterait un intérêt certain. Elle renforcerait, en effet, l'information des assemblées sur l'état des finances publiques à un moment où elles sont appelées à s'exprimer sur les choix proposés par le Gouvernement.

1. Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Article 36 : *"Le projet de loi de règlement est accompagné :*

1° D'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et des profits ;

2° D'un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres."

La disposition adoptée par l'Assemblée nationale, sur proposition de notre collègue Yves Fréville, aménage donc et précise les modalités d'application de la règle fixée par la loi organique en prévoyant expressément que si le rapport de la Cour reste formellement annexé au projet de loi de règlement, son dépôt peut, le cas échéant, en être distingué et intervenir dès l'adoption de ses conclusions par la Cour.

Le souhait d'une présentation en temps utile du rapport de la Cour aux parlementaires était initialement traduit dans la proposition de M. Fréville par la précision selon laquelle celui-ci serait remis sitôt son arrêt par la Cour des comptes et au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui suit l'exécution du budget, sauf circonstances exceptionnelles. Toutefois, ainsi que le note la Cour dans son rapport pour le règlement du budget de l'exercice 1990 : *"... les travaux des rapporteurs ont pour base nécessaire les documents qui retracent l'exécution des opérations financières. Or, les retards malheureusement habituels dans l'édition de ce document ont atteint cette année des durées jusqu'alors inégalées, qui ont considérablement gêné les vérifications"*.

Il paraît dès lors irréaliste de vouloir imposer à la Cour un délai précis calé sur l'ouverture de la session budgétaire puisqu'il est constant que les magistrats ne sont pas en mesure d'adopter un document avant le mois de novembre. Cette remarque entraîne toutefois une interrogation : la portée du présent article ne sera-t-elle pas considérablement affaiblie par les lourdeurs qui grèvent les circuits de communication des pièces comptables par l'État ?

En réalité, la disposition proposée demeure utile car elle permet de donner une base juridique supplémentaire aux pratiques que le Sénat et la Cour des comptes ont d'ores et déjà décidé d'instituer entre eux.

2. ... un objectif déjà largement mis en oeuvre par la Haute Assemblée et la Cour des comptes

Constatant que, malgré les dispositions de l'article 47 de la Constitution, la collaboration entre la Cour et le Parlement était inexistante lors de l'examen des lois de finances initiales, M. Jean Raynaud, Procureur général de la République, faisait la proposition suivante lors de la séance solennelle de la Cour des comptes du 24 janvier 1990 : *"La Cour pourrait (...) tenter de donner au Parlement une information, fut-elle provisoire, sur les conditions dans lesquelles les crédits de l'exercice précédent ont été consommés, et cela dès le mois de septembre afin d'éclairer plus concrètement le débat parlementaire."*

Peut-être les rapporteurs spécialisés pourraient-ils même échanger quelques indications, globales et prudentes, sur la consommation des crédits de l'exercice en cours".

Le Président de la Commission des finances du Sénat, M. Christian Poncelet, affinant cette proposition et cherchant à définir ses modalités concrètes d'application a proposé à M. Pierre Arpaillage, Premier Président, au mois de juillet 1991, que la Cour adresse aux rapporteurs de la Commission **les notes de consommation** établies chaque année au mois de septembre par chacune des chambres pour les départements ministériels relevant de leur compétence en vue de la préparation du rapport de la Cour sur le projet de loi de règlement. Ces notes au contenu très technique, sont élaborées par les rapporteurs de la Cour au vu des comptes et des pièces justificatives des opérations qu'ils retracent transmis par l'administration des finances.

Elles portent donc sur les conditions d'exécution du budget de l'année précédent celle où elles sont rédigées (1). Après leur adoption par les chambres, elles sont transmises à la première chambre aux fins de rédaction de la synthèse qui constitue le corps du rapport sur le projet de loi de règlement.

Elles n'apparaissent donc pas telles quelles dans ce rapport alors qu'elles peuvent contribuer grandement à faciliter l'exploration menée chaque année par les commissaires touchant les conditions d'exécution des budgets dont il rapporte les crédits devant la Haute Assemblée.

Ainsi est-il apparu que le Parlement pouvait disposer, dès le début de la session budgétaire et sans attendre le dépôt du rapport annexé au projet de loi de règlement, d'un outil remarquable dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale, voire, le cas échéant, du collectif de fin d'année.

Le premier Président Pierre Arpaillage a donné son accord au principe d'une transmission des notes de consommation après leur adoption par les chambres compétentes et avant leur communication à la première Chambre.

Conformément aux règles de fonctionnement en vigueur à la Cour, en effet, les documents rédigés par ses rapporteurs doivent, pour pouvoir faire l'objet d'une transmission au Parlement en application des dispositions de l'article 10, 2e alinéa, de la loi du 22 juin 1967, être soumis au respect de deux procédures :

1. En septembre 1991, les rapporteurs de la Cour ont confectionné des notes de consommation des crédits inscrits dans la loi de finances pour 1990.

- **l'examen contradictoire** par l'administration de toutes les observations de la Cour est la première de ces procédures. L'administration doit pouvoir répondre à ces remarques et la Cour doit, en tant que de besoin, tenir compte des réponses qu'elle lui fait ;

- **l'adoption collégiale par la formation ad hoc** des notes rédigées par les rapporteurs est la seconde de ces procédures. Cette formation, dans le cas présent, est la chambre compétente pour le département ministériel concerné.

La mise en oeuvre de ces procédures suppose **un allongement des délais** entre la date où ces notes sont prêtes et celle où elles sont transmissibles à la Commission des finances

Elle n'en a pas moins permis la lecture des remarques des rapporteurs de la Cour **dès le début du mois d'octobre 1991**, malgré les retards considérables imputables à l'administration des finances, c'est-à-dire dans un délai bien inférieur à celui qu'aurait exigé l'attente de la parution d'un rapport même déconnectée du dépôt du projet de loi de règlement.

Il a été décidé d'un commun accord de limiter dans un premier temps l'expérience à un nombre restreint de budget : notes sur l'exécution en 1990 des budgets de l'Economie, des Finances et du Budget (I - charges communes pour le titre I exclusivement), de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer (I - urbanisme, logement et services communs) et note sur l'exécution du budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Le processus doit se poursuivre en 1992.

*
* *
*

Deux remarques de fond touchant le présent article seront évoquées par votre rapporteur en conclusion :

- l'article 47 de la Constitution autorise donc d'ores et déjà le recours à certaines pratiques de coopération entre le Sénat et la Cour des comptes plus efficaces que la procédure qui est ici proposée ;

- la démarche consistant à ne pas modifier directement la loi organique conduit en outre à prévoir une procédure complexe d'annexion ultérieure du rapport de la Cour au projet de loi de règlement.

Il est clair toutefois que malgré les réserves qu'il suscite relatives à sa portée réelle et à ses modalités d'adoption, l'adoption de cet article présente un caractère d'opportunité certain.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

Article 14 (nouveau)

**Transferts financiers des collectivités locales
en direction de l'Etat**

Le présent article issu de l'adoption d'un amendement déposé par M. Yves Fréville, en première lecture à l'Assemblée nationale, a pour objet de compléter le document budgétaire relatif à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales de diverses données portant sur les transferts financiers des collectivités locales en direction de l'Etat.

Depuis 1988, le Gouvernement produit chaque année une annexe à l'appui du projet de loi de finances, sous forme de jaune budgétaire, retraçant de manière globale l'ampleur de *l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales*.

Cette annexe a été créée par l'article 101 de la loi de finances pour 1987 qui prévoit un document récapitulatif, pour les deux derniers exercices connus, le montant définitif constaté :

- des crédits inscrits au budget général, par titre et par chapitre, et des dépenses effectives,
- des prélèvements sur les recettes du budget général,
- des dépenses des comptes spéciaux du Trésor,

constituant l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des collectivités territoriales de la métropole.

Il est prévu également d'indiquer les montants prévisionnels pour l'exercice en cours d'exécution et pour le projet de loi de finances de l'année.

L'article 101 précité précise en outre que le document doit être fourni "en temps voulu" pour la discussion budgétaire.

Ce document, diffusé chaque année, est devenu progressivement un instrument de référence en matière d'analyse des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales même si des divergences ont pu apparaître sur le choix des données les plus significatives de l'effort volontaire de l'Etat en direction des collectivités locales.

La coutume s'est instaurée que le Ministre du budget présente devant le Comité des Finances Locales, peu avant la présentation du projet de loi de finances de l'année en conseil des ministres, les montants et l'évolution des postes principaux de l'annexe relative aux concours financiers.

Néanmoins, le "jaune" relatif à l'effort financier des collectivités territoriales n'est pas compris dans la liste des annexes explicatives recensées à l'article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui doivent être distribuées au plus tard le premier mardi d'octobre qui précède l'exécution du budget.

On rappellera que les concours financiers, qui ont représenté 243,7 milliards de francs dans le budget voté de 1992, se décomposent en quatre catégories :

- les dotations et subventions de fonctionnement (100,5 milliards de francs),
- les dotations et subventions d'équipement (32,4 milliards de francs),
- la compensation financière des transferts de compétence (60 milliards de francs),
- les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs (51 milliards de francs).

La création de ce document budgétaire avait été décidée à l'initiative du Sénat, en première lecture du projet de loi de finances pour 1987, par adoption d'un amendement déposé par M. Pierre Salvi au nom de la Commission des Lois avec avis favorable de la Commission des Finances et du Gouvernement.

• Le présent article vise en quelque sorte à insérer un volet symétrique dans le "jaune" actuel en retraçant le montant et l'évolution des divers concours apportés par les collectivités locales à l'appui des dépenses de l'Etat.

Le dispositif de l'article se réfère à deux catégories de crédit : les **fonds de concours** et les **recettes fiscales versées par les contribuables locaux** à l'Etat.

- Les **fonds de concours** sont autorisés par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier susvisé. Celui-ci distingue les **fonds de concours par nature**, c'est-à-dire les fonds versés par des personnes avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public et les **fonds de**

concours par assimilation du produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

Depuis 1985, la Direction du budget édite chaque année, après la clôture des comptes, un fascicule budgétaire "vert" qui recense, pour chaque budget, les fonds de concours rattachés au titre de l'exercice clos et ceux prévus pour l'année en cours.

- La notion de "**recettes fiscales versées par le contribuable local**" semble recouvrir l'ensemble des taxes acquittées par un contribuable à l'occasion du paiement d'un impôt direct ou indirect local ou dont les règles d'assiette sont fondées sur celles d'une taxe locale.

M. Yves Fréville cite notamment la **cotisation de péréquation de la taxe professionnelle**, acquittée par les établissements situés dans une commune où le taux global de taxe professionnelle de l'année de l'imposition est inférieur au taux moyen national de l'année précédente et qui varie entre 0,8 % et 1,7 % des bases de taxe professionnelle de l'établissement.

Sans que la liste soit exhaustive, il convient également de prendre en compte vraisemblablement le montant des **frais de dégrèvement et de non-valeurs** et des **frais d'assiette et de recouvrement**, perçus par l'Etat en sus du produit des impositions directes locales, conformément à l'*article 1641 du code général des impôts*.

• Le présent article appelle deux observations :

- Tout d'abord, le montant de la participation des collectivités locales aux dépenses de l'Etat, recensé dans les fonds de concours au sens budgétaire, déjà significative, tend vraisemblablement à s'accroître.

Ainsi, M. Daniel Hoeffel, dans son *rapport (1) sur le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation*, souligne-t-il que le montant des fonds de concours versés par les collectivités territoriales pour le développement du réseau routier national est passé de 27,3 % en 1981 à 54,3 % en 1990 du montant total des dépenses en ce domaine.

Il est difficile de discerner dans cette évolution la part qui résulte d'une sollicitation accrue de l'Etat de celle qui témoigne de l'effort volontaire des collectivités locales. Il n'en reste pas moins que

1. *Rapport d'information n° 248 (1990-1991) fait par M. Daniel Hoeffel, rapporteur, au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation, présidée par M. Charles Pasqua.*

la voirie nationale est considérée en principe comme une compétence étatique et, qu'a ce titre, la croissance du montant des fonds de concours financés par les budgets locaux témoigne d'un "*transfert de charges rampant*", pour reprendre la formule de notre collègue M. Daniel Hoeffel.

- Certes, les informations nouvelles demandées au Gouvernement en matière de recensement des apports financiers des collectivités locales aux dépenses budgétaires de l'Etat représenteront une avancée ; toutefois elles ne permettront pas de rendre compte précisément de **l'ampleur réelle des transferts de charge implicites** que provoque la sollicitation croissante des collectivités territoriales.

Qu'il s'agisse des constructions d'établissements d'enseignement supérieur, de l'installation de lignes de train à grande vitesse ou de l'enseignement des langues à l'école primaire, nombreux sont les secteurs relevant traditionnellement de la compétence de l'Etat pour lesquels le désengagement budgétaire de l'Etat débouche sur une participation financière croissante des collectivités locales.

Le décompte exact des sommes en question nécessiterait de procéder à des études statistiques sur les budgets des communes, des départements et des régions au cours de ces dernières années, à partir notamment des données précises collectées par la Direction de la Comptabilité Publique sur les budgets définitifs de ces collectivités territoriales.

En l'état, le présent article permettra seulement d'assurer une présentation lisible et cohérente des différentes données déjà contenues dans les documents budgétaires qui ne représentent pas de manière exhaustive l'ensemble des dépenses des collectivités locales versées en renfort de l'Etat dans ses domaines propres de compétence.

Votre Commission des Finances vous propose donc **d'adopter** cet article sous réserve de la position qu'elle vous recommande sur l'ensemble du projet de loi.

CONCLUSION

Le projet de loi de règlement est un texte de portée assurément restreinte dont le rejet global aurait des conséquences juridiques vraisemblablement nulles. Ainsi que le souligne le Conseil constitutionnel dans une décision de principe rendue récemment (1), la loi de règlement comporte deux catégories de dispositions : *"d'une part, celles qui constatent les résultats des opérations de toute nature intervenues pour l'exécution du budget et établissent le compte de résultat de l'année ; d'autre part, celles qui opèrent, le cas échéant, des ajustements de crédits par rapport aux prévisions des lois de finances et autorisent le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor"*.

Le Parlement, soumis à une attitude passive, est donc, pour l'essentiel, amené à donner ou à refuser à l'exécutif un quitus strictement comptable, de caractère purement technique. Au reste, les contestations qu'il pourrait émettre touchant la régularité des opérations d'exécution du budget ou de leur traitement comptable seraient sans effet puisque ni l'un ni l'autre n'affectent la conformité de la loi à la Constitution, ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel dans la décision précitée.

Il n'en demeure pas moins que l'examen de ce texte doit être pour le Sénat l'occasion d'exprimer son opinion sur l'exécution du budget et de commenter la qualité de la gestion accomplie par le Gouvernement.

La Haute Assemblée n'a pas voté la loi de finances initiale pour 1990, pas plus qu'elle n'a voté la loi de finances rectificative pour 1990. Pour la deuxième année consécutive, elle s'était élevée contre une pratique consistant à accroître la dépense publique sans égard pour l'état réel de notre économie et de nos finances publiques. La dégradation exceptionnelle dont témoigne l'équilibre budgétaire présenté à l'occasion du projet de loi de finances pour 1993 ne peut que la conforter dans son attitude initiale.

Or, l'exécution du budget 1990 est restée dans le cadre fixé par la loi de finances initiale modifiée par le collectif de fin d'année.

Aussi, par souci de cohérence, votre Commission des finances ne saurait-elle recommander au Sénat d'approuver le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1990.

1. Décision n° 91-300 DC du 20 novembre 1991.

**AUDITION DE M. PIERRE ARPAILLANGE,
Premier Président de la Cour des Comptes
et de M. JACQUES BONNET,
Président de la première chambre**

Au cours de sa séance du mercredi 14 octobre 1992, tenue sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Pierre Arpaillage, premier président et de magistrats de la Cour des comptes, sur le projet de loi n° 465 (1991-1992) adopté par l'Assemblée nationale portant règlement définitif du budget de 1990.

M. Christian Poncelet, président, a souligné l'intensification des liens entre la Cour et la commission des finances au cours des dernières années. Il a ainsi indiqué que la réponse de la Cour des comptes à la demande d'enquête de la commission relative à la procédure des fonds de concours serait annexée au rapport sur le projet de loi de règlement du budget de 1990. Il a en outre exprimé le souhait que la Cour puisse transmettre aux rapporteurs de la commission, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 1993, les notes de synthèse rédigées par les magistrats concernant l'exécution en 1991 des budgets dont ils ont le contrôle. Enfin, M. Christian Poncelet, président, a annoncé que la commission des finances adresserait dans les meilleurs délais, une nouvelle demande d'enquête à la Cour des comptes.

M. Pierre Arpaillage a indiqué que l'audition des membres de la Cour des comptes par la commission des finances du Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement se déroulait pour la quinzième fois consécutive. Il a par ailleurs souligné le fait que les relations entre les deux institutions avaient dépassé le strict cadre défini par les textes, comme en témoignaient les demandes d'enquêtes, marques d'estime et de confiance à l'égard de la Cour. Il a en particulier insisté sur le rôle que la commission, destinataire de la plupart des rapports adressés à l'exécutif sur sa gestion, pouvait jouer comme relais de l'action de la Cour. Il a ainsi souhaité que soient effectivement mises en oeuvre les auditions par les commissions des finances du Parlement des ministres dont le budget a fait l'objet de remarques de magistrats, conformément à la procédure prévue dans la déclaration du ministre du budget publiée à l'issue du Conseil des ministres du 3 janvier 1991 et jamais mise en oeuvre jusqu'à présent.

M. Pierre Arpaillage a ensuite rappelé que le délai mis par la Cour des comptes à la rédaction de son rapport sur l'exécution des lois de finances de 1990 était imputable aux retards considérables pris par l'administration des finances tant pour la production des comptes provisoires que pour celle des comptes définitifs des différents ministères. Toutefois, les protestations qu'il a émises auprès des intéressés devraient aboutir à la publication du rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 1991 avec une semaine d'avance sur le calendrier de l'année passée.

De ce point de vue, M. Pierre Arpaillage a indiqué qu'il était très favorable au contenu de l'article additionnel adopté par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget de 1990 qui prévoit d'autoriser un dépôt dissocié de celui du projet de loi de règlement et donc plus précoce du rapport de la Cour qui contient les observations afférentes à ce texte. Rappelant toutefois que la parution dès le mois de septembre de ce rapport dépendait en grande partie du bon vouloir de l'administration des finances, il a estimé que celle-ci parviendrait à se plier à cette nouvelle exigence grâce à la simplification des procédures qu'elle applique à la transmission des pièces comptables à la Cour.

M. Pierre Arpaillage a également précisé que la parution du rapport sur l'exécution des lois des finances dans un délai permettant son utilisation pour l'examen du projet de loi de finances initiale de l'année $n + 2$ ne faisait pas obstacle à la requête du président Christian Poncelet concernant la transmission des notes de synthèse.

M. Jacques Magnet, conseiller-maitre, a ensuite répondu aux diverses demandes de précisions présentées par M. Jean Arthuis, rapporteur général, relatives aux réponses de la Cour au questionnaire de la commission des finances.

S'agissant de la fixation des crédits évaluatifs, il a tout d'abord rappelé la difficulté inhérente à la détermination en loi de finances initiale du montant à prévoir pour les dépenses de charges de la dette publique. Les prévisions faites à l'été 1989 reposaient sur un taux d'intérêt de 7,5 % alors que le coût réel de la dette émise en 1990 s'est élevé à 9,96 %. En outre, l'évaluation à la même date de la masse de la ressource à court terme qui devra être prélevée est un exercice particulièrement difficile, le montant de la dette à vue étant fonction des besoins qui apparaissent au jour le jour.

Toutefois, a souligné M. Jacques Magnet, la sous-évaluation des crédits pour charges de la dette publique en loi de finances initiale a été systématique : les dépassements constatés en loi de règlement sont de 4 milliards de francs en moyenne entre 1980

et 1990, le plus faible, en 1986, atteignant 1 milliard et le plus important en 1983, s'élevant à 9,8 milliards de francs. Les résultats provisoires de 1991 laissent apparaître un dépassement de 5,4 milliards de francs après 6,9 milliards en 1990.

Abordant, ensuite, la question du compte de gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques, M. Jacques Magnet a également rappelé le caractère très aléatoire de prévisions relatives à des opérations d'achat et de vente décidés, le plus souvent, à court terme.

Il a toutefois souligné qu'en 1990, le montant des opérations effectivement constatées était de neuf fois supérieur aux prévisions et que celles-ci étaient, en outre, pour le plus grand nombre programmées depuis l'automne 1989. Il y a donc eu de la part du Gouvernement une volonté délibérée de masquer à la représentation nationale l'ampleur des décisions prises.

Pour 1991, a-t-il précisé, les réalisations ne dépasseraient les prévisions que dans une proportion de 80 %, soit un résultat plus compatible avec le respect du principe de transparence de l'action de l'Etat.

S'agissant de la gestion du marché secondaire de la dette, M. Jacques Magnet a rappelé qu'en 1988, le Gouvernement s'était engagé à rendre compte a posteriori au Parlement des modalités d'utilisation des avances faites par le budget général au Fonds de soutien des rentes (F.S.R.). Afin toutefois de pallier la faiblesse de cette information, la Cour devrait remettre à la commission, à la fin de 1993, un rapport particulier qui analysera plus en détail les conditions d'emploi du crédit de 9 milliards versé en 1988 et 1989 à titre d'avance au F.S.R. Il apparaît d'ores et déjà que sur ce total 2,2 milliards de francs n'ont pas été affectés à des opérations entrant dans le champ de compétence du Fonds mais à des placements de trésorerie.

Sur le dernier thème, celui du déficit du compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes, M. Jacques Magnet a estimé que la présentation de ce compte en équilibre en loi de finances initiale était une atteinte à la sincérité budgétaire, car ce compte est en effet, structurellement déséquilibré. Le déficit d'exécution atteindrait au 31 décembre 1991, selon les comptes provisoires, 7,4 milliards de francs, après un solde négatif de 5,6 milliards de francs en 1990. C'est ainsi que le cumul des déficits annuels s'élevait à 20 milliards de francs au 31 décembre 1980, à 60 milliards au 31 décembre 1990 et qu'il atteindrait 68 milliards au 31 décembre 1991.

M. Jacques Magnet a indiqué que cette situation avait toute chance de perdurer compte-tenu de l'incapacité de la Direction du Trésor à tenir une comptabilité individualisée par collectivité locale permettant de déterminer celles qui sont créancières et celles qui sont débitrices nettes au titre des opérations conduites dans le cadre du compte d'avances.

En réponse à M. Jacques Oudin, M. Jacques Bonnet, président de la première chambre a indiqué qu'il proposerait à la formation qu'il préside, dans le cadre de son calendrier annuel d'activité, une enquête sur les comptes du régime de retraite des fonctionnaires.

Sur la demande du même intervenant tendant à ce que la Cour des comptes puisse arrêter annuellement les comptes des régimes de protection sociale selon une procédure similaire à celle par laquelle elle arrête les comptes de l'Etat dans une déclaration générale de conformité, M. Jacques Bonnet a estimé que la commission des comptes de la sécurité sociale, elle-même présidée par un magistrat de la Cour, accomplissait un travail d'une portée proche de la suggestion de M. Jacques Oudin.

En réponse à plusieurs questions de M. Claude Belot, M. Jacques Magnet a rappelé que la distorsion apparente entre le montant des intérêts payés figurant en charges du budget général et la masse de la dette en 1989 et 1990 s'expliquait par la pratique instaurée par la Direction du Trésor consistant à admettre en souscription d'obligations du Trésor des titres déjà émis, les intérêts courus de ces obligations à intérêts composés, remboursés avant l'échéance, n'étant pas supportés par le budget, comme ils l'auraient été à l'échéance normale.

Il a ensuite indiqué au même intervenant que la Cour réalisait un suivi très précis auprès des comptables locaux de l'évolution des redevables des différentes impositions locales et que le taux réel de recouvrement de celles-ci était supérieur à 90 %.

En réponse à une question de M. Paul Loridant sur l'évolution de la dette extérieure de l'Etat français, M. Jacques Magnet a rappelé que la part de celle-ci libellée en devises étrangères avait été ramenée à un niveau négligeable en 1989 et 1990. S'agissant de la dette libellée en francs, le caractère cessible des titres émis interdit de connaître précisément leurs détenteurs.

M. Emmanuel Hamel a, enfin, souhaité de nouveau interroger les magistrats de la Cour sur les remèdes à apporter à la parution tardive du rapport de la Cour relatif à l'exécution des lois de finances. M. Jacques Magnet a tout d'abord rappelé que le vote de plus

en plus tardif des lois de finances rectificatives entraînait le report au début de l'exercice suivant d'un très grand nombre d'opérations relatives au budget et retardait de façon mécanique le travail de l'administration. Toutefois, des progrès ont pu être réalisés s'agissant de la production des comptes provisoires des ministres ainsi qu'en témoigne les gains de temps réalisés en 1992. Il reste que les comptes définitifs ne peuvent être présentés qu'au dernier trimestre, le ministère du budget ayant pris l'habitude d'opérer d'ultimes mouvements sur les crédits rattachés à un budget jusqu'au mois d'octobre ou de novembre de l'année suivant celle de son exécution.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 octobre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 465 (1991-1992) adopté par l'Assemblée nationale portant règlement définitif du budget de 1990, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souhaité, en introduction, que les délais d'examen du projet de loi de règlement soient sensiblement réduits afin d'améliorer l'information du Parlement sur l'état réel des finances publiques. Il a indiqué que, de ce point de vue, il approuvait l'initiative de l'Assemblée nationale qui a adjoint au projet de loi de règlement du budget de 1990, lors de sa discussion en première lecture au mois de juin dernier, deux articles dont l'objet est d'accroître la précocité du contrôle et la transparence de la comptabilité publique : le premier, en particulier, permet de détacher le dépôt par le Gouvernement du projet de loi de règlement et celui, par la Cour des comptes, de son rapport annexe au projet relatif à l'exécution des lois de finances. Le second article additionnel a pour objet de compléter le document budgétaire relatif à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales par des données en sens inverse portant sur les transferts financiers des collectivités locales en direction de l'Etat.

Abordant ensuite le contenu du rapport qu'il a proposé à l'adoption de la commission, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a estimé qu'il ne devait pas reprendre en détail les analyses, précises et détaillées, déjà effectuées par la Cour des comptes. Il a exprimé sa préférence pour l'examen de l'évolution, en cours d'exercice budgétaire, de la loi de finances initiale adoptée à l'automne 1989 afin de dégager les principales tendances de la gestion des finances publiques durant cette période.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, rappelant alors les grandes lignes du contexte économique de 1990, a souligné le net repli subi par l'activité de production dans notre pays et l'insuffisante anticipation de ce mouvement par le Gouvernement. Ce refroidissement, a-t-il précisé, a été essentiellement provoqué par le retournement de l'investissement, lui-même déterminant principal de la contraction des exportations de services, cependant que les autres éléments de la croissance, la consommation en particulier, se maintenaient à un bon niveau, voire continuaient de progresser.

Dans ces conditions, devait ajouter, M. Jean Arthuis, rapporteur général, la maîtrise de l'instrument budgétaire s'est révélée un peu plus difficile que lors des exercices précédents et les choix faits pour son utilisation sont apparus de plus en plus inadéquats.

Il a indiqué qu'en effet, la loi de finances initiale pour 1990 était caractérisée par une progression importante des dépenses (102 milliards de francs supplémentaires par rapport à 1989, soit une hausse de 7,8 %), justifiée notamment par les créations d'emplois à l'Education nationale, les hausses des rémunérations des personnels de l'Etat, les dotations supplémentaires affectées au revenu minimum d'insertion, les annulations de dettes des pays pauvres, ainsi que par la charge des intérêts de la dette en hausse de 20,7 milliards de francs.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ajouté qu'en revanche rien n'était prévu pour l'allègement de la dette en capital. Ainsi, dès sa présentation initiale, le budget de 1990 révélait une amplification de la tendance à la reprise de la dépense publique amorcée en 1989, celle-ci étant plus franchement assumée par le Gouvernement avec la loi de finances rectificative qui laissait le déficit du budget général s'accroître de 3,8 milliards de francs.

Toutefois, ce choix fait de l'accroissement du train de vie de l'Etat au détriment du remboursement de la dette devait avoir des effets différés : en 1990, le solde budgétaire était maintenu dans des limites raisonnables malgré une légère aggravation grâce à la relative inertie des revenus et de la consommation des ménages, et par conséquent, des ressources fiscales, au ralentissement de la croissance.

En outre, M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est élevé contre la pratique à laquelle a recouru la Direction du Trésor en 1990, consistant à comptabiliser en pertes de trésorerie, et non en dépenses inscrites au titre I du budget des charges communes, le remboursement des intérêts courus (28,1 milliards de francs) sur obligations renouvelables du Trésor admises en mode de paiement pour la souscription d'obligations assimilables du Trésor.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a, ensuite, résumé les résultats définitifs du budget de 1990 tels qu'ils apparaissent à la lecture du projet de loi de règlement. De la loi de finances initiale au projet de loi de règlement, a-t-il indiqué, les ressources budgétaires se sont accrues de 76,6 milliards de francs, les charges ont augmenté de 80,2 milliards de francs et le déficit s'est ainsi dégradé, atteignant 93,15 milliards de francs, au lieu de 90,17 milliards de francs. Pour la première fois depuis 1986, le déficit réalisé se révélait donc supérieur

au déficit prévu, ce dérapage encore assez faible se poursuivant et s'accroissant nettement en 1991 et 1992.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a abordé, en conclusion, la question de la portée du vote de la Haute Assemblée sur le projet de loi de règlement. Il a ainsi indiqué que le Parlement soumis, au cas d'espèce, à une attitude passive est amené, en fait, à donner à l'exécutif un quitus strictement comptable, de caractère purement technique.

Il a estimé toutefois que l'examen de ce texte devait être l'occasion d'exprimer son opinion sur l'exécution du budget et de commenter la qualité de la gestion accomplie par le Gouvernement. Il a rappelé, dans cette perspective, que le Sénat n'avait pas voté la loi de finances initiale pour 1990, pas plus qu'il n'avait voté la loi de finances rectificative pour 1990. Il a donc exprimé l'avis selon lequel la commission ne pouvait recommander à la Haute Assemblée d'approuver le projet de loi de règlement.

Un débat a suivi cette intervention auxquels ont participé MM. Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, rapporteur général, Jacques Oudin, Jean-Pierre Masseret, Emmanuel Hamel et Paul Girod. Les intervenants ont insisté sur la nécessité pour le Parlement de disposer de documents budgétaires clairs et sincères, mis à sa disposition dans des délais susceptibles d'accroître la portée de son pouvoir de contrôle. Dans ce cadre, ils ont, en particulier, regretté le manque d'information touchant la structure et l'évolution du service de la dette de l'État. La création, dans un proche avenir, d'un groupe de travail interne à la commission chargé de réfléchir sur les mécanismes de gestion de la dette publique a ainsi été sérieusement envisagée par les membres de la commission.

Enfin, suivant l'avis de son rapporteur général, la commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1990.

ANNEXE 1

**REPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS
POSEES PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

1. LES FONDS DE CONCOURS

QUESTION

L'application de la procédure définie à l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances devrait garantir la neutralité des opérations financées par recours à la procédure du fonds de concours dans la détermination du solde budgétaire. L'application réelle de ce principe de neutralité reste toutefois difficile à apprécier. La Commission souhaiterait soumettre à la Cour plusieurs interrogations à ce sujet :

1°- La Commission constate, en premier lieu, le décalage permanent entre le montant des recouvrements annuels et celui des rattachements leur correspondant, les premiers étant systématiquement inférieurs aux seconds.

La Cour elle-même, dans le cadre de la réponse à la demande particulière de la Commission des finances sur les fonds de concours, semble hésiter entre plusieurs définitions du terme «*rattachement*». Il apparaît, à la page 4 de son enquête, que les rattachements sont la somme des recouvrements d'une année et des reports constatés sur fonds de concours de l'exercice précédent. Toutefois, il apparaît à la lecture de l'annexe 2 que les reports de la gestion précédente ne rentrent pas dans la définition du montant des rattachements mais lui sont, au contraire, ajoutés, afin d'obtenir le total des crédits disponibles sur fonds de concours. Cette présentation permet d'identifier le rattachement à l'ouverture des crédits faite, en vertu du décret du 24 avril 1981, dans l'année de l'encaissement.

- a) La Cour peut-elle indiquer laquelle de ces deux interprétations il convient de préférer ?
- b) Dans le cas où les rattachements ne recouvriraient pas les reports provenant de la gestion précédente, la situation ainsi créée -les recouvrements étant inférieurs aux rattachements- serait-elle compatible avec les règles fixées à l'article 19 de l'ordonnance organique ?
- c) Le solde prévisible de ces opérations ne devrait-il pas figurer dans le projet de loi de finances initiale ?

2°- La Cour relève, en outre, page 38 de son Rapport, que le montant des restes à recouvrer sur les fonds de concours ordinaires et spéciaux ne cesse d'augmenter d'un exercice à l'autre, entraînant une dégradation corrélative du taux des recouvrements par rapport aux droits constatés.

- a) La Cour peut-elle, dans un premier temps, préciser les causes de cette évolution négative ?

- b) Est-il possible de dresser un suivi des restes à recouvrer sur les trois derniers exercices qui ont précédé 1990, permettant de mettre en évidence l'amplitude des délais entre la date où les droits sont constatés et celle où la recette correspondante est effectivement recouvrée, voire les fonds auxquels les contributeurs refusent de participer à hauteur des droits exigibles ? Le cas échéant, quels commentaires la lecture de ce suivi appelle-t-il ?
- c) La Cour note, enfin, à plusieurs reprises dans l'enquête qu'elle a effectuée à la demande de la Commission des finances, la difficulté inhérente au suivi des reports de crédits inscrits initialement en contrepartie de recettes sur fonds de concours du fait de leur caractère fongible. L'annexe 2 contient, toutefois, des données précises touchant certains de ces reports que la Cour qualifie, en note de bas de page, de *reports opérés sur la base de l'article 19 de la loi organique*. La Cour peut-elle préciser ce que recouvre cette dernière notion ?

3°- La Cour fait apparaître dans son Rapport, page 135, que les rattachements de fonds de concours prononcés au titre de *l'article 5 de la loi du 17 août 1948* (produit des prélèvements sur les redressements fiscaux) se sont élevés à 2.570,3 milliards de francs en 1989, et 3.458,9 milliards de francs en 1990, soit une progression de près de 35 %

- a) La Cour peut-elle récapituler, pour 1990, le détail, en recettes comme en dépenses, de cette *"catégorie sui generis (de fonds de concours) constituée par l'assimilation de certains produits fiscaux à des recettes elles-mêmes assimilées à des fonds de concours"*(1).
- b) La Cour peut-elle commenter la vive progression de ces crédits dits *"de l'article 5"* en 1990 ?
- c) La Cour peut-elle indiquer s'il lui semble souhaitable et possible que le récapitulatif général "vert" des fonds de concours, communiqué au Parlement, puisse être complété par la mention de cette catégorie *sui generis* de fonds de concours ?

1. Selon l'expression de la Cour dans son enquête sur la procédure des fonds de concours réalisée à la demande de la Commission des finances du Sénat.

REPONSE

1°- La procédure d'affectation de recettes et de dépenses par voie de fonds de concours est décrite comme suit par l'article 19, deuxième alinéa, de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 :

"Les fonds versés... sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé."

C'est cette ouverture de crédit que l'usage constant de l'administration, suivi aussi par la Cour, désigne sous le nom de rattachement de fonds de concours.

Il résulte de la disposition précitée que l'ouverture de crédit doit être égale au montant des fonds versés, ce qui a pour conséquence d'une part que la recette doit nécessairement précéder l'ouverture de crédit et, à plus forte raison, la dépense, et en limite le montant, d'autre part que l'intégralité de la recette doit se retrouver en crédit supplémentaire et, à terme plus ou moins éloigné, en dépense effective.

L'application de cette règle se heurte à des difficultés maintes fois relevées par la Cour dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances :

- *le retard des recouvrements agit sur l'ouverture des crédits supplémentaires*

Il y a été remédié dans une certaine mesure, en matière de dépenses d'équipement, par l'ouverture d'autorisations de programmes provisionnelles, au vu des seuls engagements des parties versantes, les crédits de paiement n'étant ouverts qu'après les versements effectifs ; mais si les engagements ne sont pas suivis de versements en temps utile, les dépenses tombent à la charge de l'Etat (1).

- *le retard des rattachements, c'est-à-dire le délai entre les versements et l'ouverture des crédits correspondants, outre qu'il retarde l'exécution des opérations au financement desquelles les parties versantes ont contribué, obscurcit la gestion, en empêchant de constater immédiatement la corrélation entre les uns et les autres.*

1. Voir rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1989, page 197, et pour 1990, page 193.

Cet inconvénient a été grandement atténué par le *décret du 24 avril 1981*, qui a ramené de quatre ans à un an le délai du rattachement, mais, comme l'a relevé la Cour ⁽¹⁾, cet abrègement a suscité une autre difficulté : les crédits ouverts en fin d'année, voire, par une interprétation extensive, durant le délai complémentaire de l'exercice ou même, par une pratique abusive, après la clôture de l'exercice, ne peuvent être utilisés immédiatement et doivent être reportés. Certes, ce report est de droit, sauf pour les crédits de personnel ; mais les crédits ainsi reportés se trouvant alors confondus avec ceux qui sont d'origine proprement budgétaire, il n'est plus possible d'en suivre distinctement l'emploi.

Il suit de ce qui précède que le montant cumulé des crédits reportés sur rattachements antérieurs et des rattachements prononcés sur l'exercice courant est difficile à établir, du moins au seul vu des documents budgétaires, car normalement, il est connu des services utilisateurs.

Il faut ajouter que l'Etat opère sur les sommes versées un prélèvement pour frais de gestion, qui gêne encore le rapprochement entre versements et ouvertures de crédits supplémentaires.

La suggestion d'évaluer en loi de finances le solde de ces opérations, c'est-à-dire la différence entre les versements et les ouvertures de crédits, est donc difficile à mettre en oeuvre. Il faut observer de plus qu'elle se heurterait probablement à l'opposition du Conseil constitutionnel, lequel, dans sa décision n° 84-184 D.C. du 29 novembre 1984, a jugé "que l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ⁽²⁾ n'est pas applicable aux fonds de concours ; que, par suite, le produit du versement attendu n'a(vait) pas à être prévu et évalué en loi de finances".

2°- a) On constate une détérioration légère mais continue du taux de recouvrement des fonds de concours ordinaires et spéciaux, qui a fléchi de 68,8 % en 1985 à 62 % en 1990. Il faut se garder d'appliquer un commentaire indifférencié à cette évolution négative, qui n'est en réalité imputable qu'à certaines catégories d'une espèce qui réunit dans une même procédure des produits très divers ⁽³⁾. La Cour a déjà eu l'occasion d'observer "que pour les fonds de concours

1. Voir rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1987, pages 131 et 132, et pour 1990, page 139

2. Aux termes de cet article, les produits des recettes non fiscales "sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année"

3. La création, en 1990, d'un fonds de concours au budget des charges communes qui s'est substitué à la ligne 502 du Budget général, concernant les contributions de divers organismes publics et semi-publics de l'Etat aux retraites de leurs personnels soumis au régime général des pensions civiles et militaires (part patronale), a augmenté les restes à recouvrer au 1er janvier 1990 de 312 millions de francs et détérioré sensiblement le taux de recouvrement de l'année 1990.

provenant des recettes assimilées ou de remboursement de services rendus, les fonds de concours sont généralement recouverts en même temps qu'ils sont pris en charge, et le taux de recouvrement n'a guère de signification"(1).

En 1990, les trois quarts (74,1 %) du produit des fonds de concours recouverts ressortissaient à ces catégories.

b) Ce sont les fonds de concours proprement dits, et principalement ceux qui associent des collectivités territoriales à l'Etat dans le financement d'investissements d'utilité publique, qui donnent lieu à des retards et à des difficultés de recouvrement.

S'il n'est pas possible d'établir sans une longue enquête, selon le vœu de la Commission des finances du Sénat, un suivi de ces restes à recouvrer qui mette en évidence, pour chaque fonds de concours, les délais qui séparent la prise en charge du recouvrement de ces droits, la récurrence remarquable de retards importants ainsi que leur concentration sur un petit nombre de budgets en laisse présentir souvent la raison. La Cour a eu l'occasion d'observer à plusieurs reprises (2) que *"la cause de ces retards (de rattachement) est souvent la difficulté de coordonner les versements de l'Etat et ceux des collectivités locales pour des raisons techniques, mais aussi, en ce qui concerne par exemple le budget de l'urbanisme et du logement, la contestation par les départements de la progression de la dotation globale au fonds de concours mis à leur charge"*.

c) Les reports opérés sur la base de l'article 19 de l'ordonnance organique sont les reports de fonds de concours. Les reports opérés selon d'autres dispositions de l'ordonnance sont ceux que vise l'article 17 de celle-ci, à savoir les crédits de paiement disponibles sur opérations en capital. Sont également susceptibles d'être reportés des crédits disponibles figurant sur la liste des chapitres de dépenses ordinaires figurant à l'état H (à l'exclusion des dépenses de personnel) et, dans la limite du dixième de la dotation d'un chapitre, les crédits correspondant à des dépenses effectivement engagées et non encore ordonnancées.

3°- L'article 5 de la loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier dispose que *"les crédits nécessaires au développement du contrôle unique des régies financières à la mise en place effective des services du casier fiscal et d'expertise fiscale, à la recherche et à la répression des fraudes fiscales seront ouverts dans les conditions prévues à l'article 6 ci-dessous, dans la*

1. Par exemple, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de 1974, page 110.

2. Par exemple dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de 1988, page 132.

proportion maximum du dixième du montant des recouvrements attendus de l'assiette des droits en principal afférents aux omissions et insuffisances".

Bien qu'ils soient affectés à des dépenses spécifiques ⁽¹⁾ et ouverts suivant la même procédure que les fonds de concours, ces crédits ne doivent pas être considérés comme des fonds de concours ni même comme des recettes assimilées, mais comme une catégorie *sui generis* de recettes ⁽²⁾. En effet, ces crédits proviennent des recettes fiscales, à la différence du fonds de concours institué en vertu de l'article 6 de la loi du 31 juillet 1949 au titre des frais exposés par l'Etat pour l'assiette et la perception de la taxe locale additionnelle dont le prélèvement est la contrepartie du service rendu aux collectivités locales. Ils ne transitent donc pas par le *compte des fonds de concours* ouvert en comptabilité de l'Etat (*compte 901-6*) et sont publiés au Journal Officiel distinctement des crédits de fonds de concours qui, eux, ne sont que mentionnés.

L'affectation de ces crédits dits "de l'article 5", dont la progression en 1990 est à mettre en corrélation avec celle du produit des redressements fiscaux, est retracée pour cet exercice dans le tableau qui figure en annexe.

Les raisons pour lesquelles la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de joindre cette catégorie *sui generis* de recettes au récapitulatif général des fonds de concours découlent des observations qui précèdent.

1. Voir, en annexe, la liste des chapitres bénéficiaires des rattachements.

2. Et non comme une catégorie *sui generis* de fonds de concours, ce que la Cour, contrairement à ce qu'indique le texte de la question, n'a jamais écrit.

**Ouverture de crédits effectués en application
de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17.08.1948**

Gestion 1990

01.08.1991

Date	Textes de base	Libellé	Chapitre	Article	Montant
22.02.90	Art.5 de la loi n° 48-1268 du 17.08.48	Depenses informatiques, bureautiques et telematiques	34-95	43	211.969.370
		Matériel et fonctionnement courant	34-98	51	159.338.046
		Equipement des services	57-90	30	100.700.000
				41	156.260.000
				51	26.260.000
				91	9.000.000
				92	50.000.000
			-----	713.387.418	
06.04.90	Art.5 de la loi n° 48-1268 du 17.08.48	Indemnites et allocations diverses	31-94	50	1.687.007.060
18.05.90	Art.5 de la loi n° 48-1268 du 17.08.48	Indemnites et allocations diverses	31-94	50	56.000.000
		Autres personnels non titulaires - Remunerations	31-97	41	40.050.000
		Cotisations sociales - Part de l'Etat	33-90	43	11.250.000
			-----	107.300.000	
01.08.90	Art.5 de la loi n° 48-1268 du 17.08.48	Autres personnels non titulaires - Remunerations	31-97	41	16.451.475
		Cotisations sociales - Part de l'Etat	33-90	43	2.990.884
		Reforme fiscale - Revision des evaluations cadastrales des proprietes bâties et non bâties - Depenses de materiel	34-53	13	1.029.588
		Remboursement a diverses administrations	34-93	43	29.492.297
		Depenses informatiques, bureautiques et telematiques	34-95	43	84.201.892
		Matériel et fonctionnement courant	34-96	51	65.200.652
				52	420.372
			-----	199.787.160	
09.08.90	Art.5 de la loi n° 48-1268 du 17.08.48	Equipement des services	57-90	11	41.500.000
30.08.90	Art.5 de la loi n° 48-1268 du 17.08.48	Indemnites et allocations diverses	31-94	50	7.700.000
		Autres personnels non titulaires - Remunerations	31-97	41	31.000.000
		Réforme fiscale - Révision des évaluations cadastrales des proprietes bâties et non bâties - Depenses de materiel	34-53	11	149.790.000
			-----	188.490.000	
28.12.90	Art.5 de la loi n° 48-1268 du 17.08.48	Indemnites et allocations diverses	31-94	50	138.885.000
28.12.90	Art.5 de la loi n° 48-1268 du 17.08.48	Indemnites et allocations diverses	31-94	50	382.123.000

2. LE FONDS DE RÉSERVE ET DE GARANTIE DES CAISSES D'ÉPARGNE

QUESTION

Dans l'enquête réalisée à la demande de la Commission des finances sur les fonds de concours, la Cour indique -(page 12)-, qu'en 1988, le reclassement du produit de la rémunération accordée par l'Etat au livret A de la Caisse d'Épargne de Paris au compte divers de recettes non fiscales *"a permis de minorer de 10,1 milliards de francs le déficit budgétaire prévu pour les lois de finances de cet exercice"*.

1°. La Cour peut-elle préciser si ce reclassement s'est accompagné, dès la loi de finances initiale, de l'inscription de crédits aux chapitres 65-41, 65-44 et 65-46 du budget de l'urbanisme et du logement ?

2°. Compte tenu, le cas échéant, de ces inscriptions de crédits, y a-t-il eu alors minoration du déficit budgétaire en loi de finances initiale ?

3°. La comparaison entre le montant du prélèvement sur le Fonds de Réserve et de Garantie des Caisses d'Épargne en 1989 et 1990 d'une part, et les crédits dépensés sur les chapitres précités d'autre part, permet-elle de mesurer une forme de "désaffectation" du prélèvement sur le Fonds de Réserve et de Garantie des Caisses d'Épargne et un effet effectif de ce prélèvement sur l'évolution des soldes budgétaires en loi de finances initiale et en loi de règlement ?

REPONSE

Le prélèvement sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, institué en 1984, a été à l'origine assimilé à un fonds de concours, rattaché jusqu'en 1987 au budget de l'urbanisme, du logement et des services communs (chapitres 65-41, 65-44, et 65-46) et au budget des charges communes (chapitre 44-91).

Le tableau ci-dessous précise, pour les exercices 1984 à 1987, quel était le montant de ce fonds de concours rattaché aux divers chapitres concernés.

Fonds de concours reçus

(millions de francs)

	64-41	64-44	64-46	Sous-total	44-91	Total
1984	2.120	229	1.780	4.129	3.271	7.400
1985	2.577	349	805	3.731	3.968	7.699
1986	1.983	221	5.036	7.240	2.760	10.000
1987	1.739	256	5.334	7.329	2.771	10.100

Le reclassement de ce prélèvement dans les recettes non fiscales du budget général à partir de l'exercice 1988 a pour conséquence nécessaire, conforme au principe de l'unité budgétaire posé par l'article 18 de l'ordonnance organique, de supprimer toute correspondance avec des ouvertures de crédits.

Dès lors, la question de la Commission des finances sur le point de savoir si ce reclassement s'est accompagné, dès la loi de finances initiale, de l'inscription de crédits aux chapitres 65-41, 65-44 et 65-46 du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs implique une réponse complexe, d'autant que des modifications de nomenclature budgétaire sont intervenues en 1988 et rendent plus difficile la comparaison entre le budget 1987 (dernier exercice de rattachement du fonds de concours) et les suivants.

Ainsi, les chapitres 65-46 et 65-47 ont-ils été fusionnés en un chapitre unique 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat", dont l'article 10 (dit "ligne fongible") regroupe les crédits destinés à la construction du locatif social (SLA), anciennement inscrits sur le chapitre 65-46, et ceux destinés à l'amélioration du parc (PALULOS), précédemment imputés sur le chapitre 65-47. De plus, le chapitre 65-48 a désormais supporté sur son article 90 les crédits d'intervention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) qui n'étaient pas inscrits au budget jusqu'en 1987, l'établissement public bénéficiant de l'affectation d'une taxe parafiscale. Enfin, un chapitre 65-49 a été créé en 1989.

L'examen des dotations en lois de finances initiale pour les exercices 1988 à 1990 ne permet donc pas de tirer de conclusions certaines sur les corrélations entre le montant des crédits ouverts et le

reclassement du fonds de concours, mais seulement de présenter de simples observations.

L'évolution des crédits qui correspondaient précédemment au prélèvement de l'Etat sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne et de prévoyance (11.650 millions de francs en 1988, 11.700 millions de francs en 1989 et 11.000 millions de francs en 1990) a été la suivante :

- le chapitre 65-41 "*Primes à la construction*", qui supporte le coût des mesures antérieures à la réforme de 1977 n'a pas été doté entre 1984 et 1987. En 1987, 1.739 millions de francs avaient été rattachés à partir du fonds de concours des caisses d'épargne. Il a été doté en loi de finances initiale de 1.222 millions de francs en 1988, 900 millions de francs en 1989 et 600 millions de francs en 1990.

Ce chapitre ne supporte plus de dépenses, les crédits disponibles étant transférés au chapitre 44-91 du budget des charges communes en fin d'exercice.

- le chapitre 65-44 "*Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte*", qui avait bénéficié de 256 millions de francs de concours en 1987, était doté en loi de finances initiale de 366 millions de francs en 1987 et de 468 millions de francs en 1988 (+ 102 millions de francs). Ces dotations se sont élevées à 464 millions en francs en 1989 et à 619 millions de francs en 1990 ;

- le chapitre 65-48 "*Construction et amélioration de l'habitat*" a été doté en loi de finances initiale pour 1988 de 13.253 millions de francs. En cumulant ses dotations avec celles du chapitre nouveau 65-49 "*Réaménagement des prêts aidés pour l'accession à la propriété consentis entre le 1er juillet 1981 et le 31 janvier 1985*", les ouvertures en loi de finances initiale atteignent 17.743 millions de francs en 1989 et 17.928 millions de francs en 1990. A titre indicatif, le cumul des dotations des chapitres 65-46 et 65-47 pour 1987 s'élevait à 13.734 millions de francs, un rattachement de fonds de concours pour 5.334 millions de francs ayant été effectué sur le chapitre 65-46 ;

- le chapitre 44-91 "*Encouragement à la construction immobilière - Primes à la construction*" du budget des charges communes a été doté en loi de finances initiale de 5.930 millions de francs en 1987, 5.280 millions de francs en 1988, 6.280 millions de francs en 1989 et 8.515 millions de francs en 1990. Il avait bénéficié d'un rattachement de fonds de concours de 2.771 millions de francs en 1987. Mais il convient d'observer que les articles sur lesquels sont inscrites les dotations ne concernent pas les mesures d'aide à la pierre dont les autorisations de programme sont inscrites sur le budget de l'urbanisme, du logement et des services communs, qui bénéficient,

non de dotations initiales, mais de transferts de crédits depuis le titre VI de ce dernier budget.

Par rapport à l'exercice 1987, le tableau ci-dessous résume l'évolution des dotations initiales des chapitres précédemment concernés par les rattachements de fonds de concours pour les exercices 1988, 1989 et 1990.

Dotations initiales et rattachement de fonds de concours

(millions de francs courants)

	1987	1988	1989	1990
Chapitre 65-41	0	1.222	900	600
Chapitre 65-44	366	468	464	619
Chapitres :				
65-46				
+ 65-47				
= 65-48	13 734	13.253	17.743	17.928
+ 65-49				
Chapitre 44-91	5.930	5.280	6.280	8.515
Fonds de concours	10.100			
TOTAL	30.130	20.223	25.387	27.662
Différence avec 1987		- 9.907	- 4.743	- 2.468
Prélèvement	-	11.650	11 700	11.000

Les crédits ouverts en loi de finances initiale n'ont donc pas retrouvé le niveau que les dotations atteignaient en 1987 grâce au fonds de concours.

Mais cette seule indication est insuffisante pour mesurer l'évolution des aides publiques au logement pour lesquelles le fonds de concours était rattaché jusqu'en 1987.

Les dépenses nettes d'aide à la pierre imputées sur les chapitres qui bénéficiaient de fonds de concours, reconstituées en additionnant les dépenses imputées sur les chapitres 65-41, 65-44 et 65-48 du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs, et les dépenses du chapitre 44-91 du budget des charges communes (hors plans d'épargne logement et dépenses relatives au logement des fonctionnaires) ont en effet diminué depuis 1987.

Dépenses nettes

	Montant <i>(millions de francs)</i>
1987	21.311
1988	17.385
1989	16.875
1990	16.137

Le fait que les dotations initiales n'aient pas été augmentées de l'équivalent du montant du prélèvement opéré sur le FRGCE n'a donc eu aucun inconvénient pour la gestion des dépenses publiques. De fait, les dotations ouvertes sur le budget de l'urbanisme, du logement et des services communs et transférées sur le budget des charges communes ont même été excessives, au regard des dépenses de même nature imputées sur le chapitre 44-91.

	Transfert Urbanisme et Logement	Dépenses de même nature - chapitre 44-91 Budget Charges communes	Solde
1987	13.470	14.892	- 1.512
1988	13.134	12.180	+ 954
1989	13.609	11.084	+ 2.525
1990	11.250	9.010	+ 2.240

En 1987, le chapitre 44-91 ayant bénéficié d'un fonds de concours de 2.771 millions de francs, le solde après transfert s'élevait en réalité à $2.771 - 1.512 = 1.259$ millions de francs.

En fait, comme la Cour l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, un excédent de crédits transférés depuis le titre VI du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs a permis de financer des dépenses de plans d'épargne logement, pour lesquels les dotations initiales étaient insuffisantes sur le budget des charges communes.

Mais ces observations ne permettent pas de tirer quelque conclusion que ce soit en matière de "désaffectation" du prélèvement sur le FRGCE, puisque cette "désaffectation" est de droit dès lors que ces versements constituent une recette non fiscale de l'Etat. Il peut être observé, a contrario, que, dans l'hypothèse où le fonds de concours aurait continué à être versé dans les formes constatées jusqu'en 1987, la baisse des dépenses aurait conduit à minorer de façon considérable les dotations initiales.

	Dépenses constatées	Hypothèse de fonds de concours	Différence
1988	17.385 MF	11.650MF	5.735MF
1989	16.875 MF	11.700MF	5.175MF
1990	16.137 MF	11.000MF	5.137MF

Les deux approches envisagées ci-dessus permettent de constater que l'effort public en matière d'aide à la pierre a décliné dans la dernière période, conduisant à juste titre à limiter les ouvertures en dotations initiales. Cette décroissance s'explique principalement par la part de plus en plus limitée des mesures antérieures à 1977 dans les dépenses, et par la tendance à la décroissance de la consommation des autorisations de programme relatives aux mesures d'aide à la pierre depuis 1986 (autorisations de programme utilisées : 19.996 millions de francs en 1985, 12.008 millions de francs en 1986, 9.413 millions de francs en 1987, 12.965 millions de francs en 1988, 10.745 millions de francs en 1989 et 12.600 millions de francs en 1990) particulièrement pour les PAP.

3. DEFINITION DES SOLDES BUDGÉTAIRES

QUESTION

Les projets de loi de règlement et le rapport de la Cour qui leur est relatif font apparaître trois soldes budgétaires : le solde d'exécution, le solde hors opérations avec le F.M.I. et le solde hors opérations avec le F.M.I. et le Fonds de stabilisation des changes.

1°- La Cour peut-elle détailler les modalités financières et comptables des relations entre, d'une part, le Trésor et les organismes ou structures concernés (*Fonds monétaire international* et *Fonds de stabilisation des changes*) et, d'autre part, entre le *Compte 906-01 «Pertes et bénéfices de change»* et le *Compte 906-05 «Opérations avec le Fonds monétaire international»* ?

2°- La Cour connaît elle les motifs pour lesquels le Trésor est périodiquement contraint d'apurer les comptes du Fonds de stabilisation des changes alors que le solde obtenu ne correspond, pour partie, qu'à l'incidence de la réévaluation en fin de période des avoirs officiels de change ? Le constat alors opéré semble bien, en effet, n'avoir qu'une portée comptable et n'être à l'origine d'aucun décaissement.

3°- Enfin, la Cour peut-elle expliquer les raisons de la prise en compte ou, au contraire, de la non prise en compte du solde des opérations avec le F.M.I. et de celui des opérations avec le Fonds de stabilisation des changes dans la détermination du découvert d'exécution des lois de finances tel qu'il apparaît dans le tableau de financement du Trésor ? Comment peut-on, en outre, expliquer que le résultat des opérations avec le F.M.I. soit englobé dans le montant du besoin de financement tel qu'il est défini dans le document *«Balance générale des comptes»*, alors qu'il n'apparaît pas, pour la détermination du besoin de financement du Trésor, dans le tableau dressé à la page 108 du rapport de la Cour ?

4°- La Commission a, enfin, reproduit en annexe l'évolution comparée des trois soldes susmentionnés depuis 1983. La progression relative, année après année, du poids de ces soldes les uns par rapport aux autres, revêt-elle une signification particulière ?

5°- La Cour peut-elle analyser précisément le cheminement d'un solde à l'autre, de la loi de finances initiale à la loi de règlement ?

REPONSE

1° Relations entre le Trésor, le FMI, le FSC et les comptes 906-01 "Pertes et bénéfices de change" et 906-05 "Opérations avec le Fonds monétaire international"

a) Opérations avec le Fonds monétaire international

Le Fonds monétaire international est une organisation intergouvernementale créée en 1944, dont la France est devenue membre par application de la loi du 26 décembre 1945.

La loi de finances rectificative du 7 juin 1962 a ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'opérations monétaires intitulé "Opérations avec le Fonds monétaire international" (compte 906-05) qui enregistre les différents concours accordés par la France au FMI et les opérations correspondantes entre le Trésor et le Fonds de stabilisation des changes, service de l'Etat sans personnalité juridique distincte, géré par la Banque de France pour le compte du Trésor.

• Participations de la France au FMI

Les participations de la France au FMI ont été supportées par le Trésor. Elles ont pris la forme de versements d'or, de devises et de francs, dont la contrepartie est une créance de l'Etat sur le FMI.

La fraction de la participation en francs non utilisée par le FMI est reversée au Trésor contre remise de bons spéciaux du trésor ; celle utilisée ouvre à la France des facultés d'appel au FMI. Aussi, la créance de l'Etat sur le FMI comporte deux composantes, l'une considérée comme réserve de change, l'autre souscrite en bons à vue.

Le Fonds de stabilisation des changes a acquis la première auprès du Trésor au moyen d'avances de la Banque de France, la seconde seule restant à l'actif du Trésor (1). La créance de l'Etat sur le FMI portée à l'actif du Trésor a pour contrepartie un engagement du Trésor envers le FMI, détenteur des bons, celle portée par le FSC un engagement envers la Banque de France.

- Les actifs de réserve achetés par le Trésor à la Banque de France sont remis au Fonds monétaire international (dépense au compte 906-05), en contrepartie d'une créance du Trésor sur ce dernier. Le Trésor cède ensuite cette créance sur le FMI au Fonds de stabilisation des changes (recette au compte 906-05), lequel finance

1. Le bilan du Trésor ne reprend pas les emplois et les ressources du Fonds de stabilisation des changes.

l'achat au moyen d'avances de la Banque de France. L'opération est neutre sur le plan budgétaire.

- A la participation française en francs supportée par le Trésor correspond une créance du Trésor sur le FMI (dépense au *compte 906-05*). Les francs que ce dernier n'utilise pas sont obligatoirement affectés à la souscription des bons du Trésor ; la souscription des bons étant une opération de trésorerie n'influe pas sur le budget. La créance du trésor sur le FMI correspondant à la fraction de la participation française en francs effectivement versée est cédée par le Trésor au Fonds de stabilisation des changes (recette au *compte 906-05*) qui en finance l'achat par des avances de la Banque de France.

Le compte spécial présente un solde débiteur qui correspond au montant des bons souscrits par le FMI.

- Tirages des pays tiers

La présentation, par le FMI des bons au remboursement accroît la fraction de la participation en francs utilisée par le fonds : la créance correspondante du Trésor sur le FMI est cédée au FSC (recette au *compte 906-05* qui équilibre en trésorerie le remboursement des bons). Inversement, cette fraction diminue lorsqu'interviennent les reversements de tirages en francs contre remise de bons spéciaux du Trésor : le Trésor rachète alors la créance correspondante au Fonds de stabilisation des changes (dépense au *compte 906-05* qui équilibre en trésorerie le produit de l'émission des bons). Le FSC rembourse avec le produit de la cession l'avance précédemment consentie par la Banque de France.

Ces opérations de remboursement et de souscription de bons sont donc neutres pour la trésorerie, mais affectent le solde du compte spécial.

- Tirages de la France sur le FMI

Les tirages de la France sur le FMI prennent la forme d'échanges de devises contre francs. Une recette et une dépense équivalente sont enregistrées au *compte 906-05*, portées en comptes d'ordre dans la comptabilité du FSC qui réalise l'opération sur le plan technique. Les devises qu'il reçoit sont remises à la Banque de France qui crédite en contrepartie le compte du FMI pour leur contrevaieur en francs.

• Opérations sur droits de tirage spéciaux

En vertu de la *loi n° 69-1175 du 26 décembre 1969*, la France participe au compte de tirage spécial créé dans le cadre de la réforme des statuts du FMI. Des droits de tirage spéciaux (DTS), qui augmentent les liquidités internationales, sont allouées gratuitement à la France par le FMI. Ils sont gérés distinctement. Des mécanismes comptables analogues ont été adoptés, le FSC portant à son actif les avoirs en DTS.

Les DTS alloués au Trésor sont cédés au FSC (recette du compte 906-05), qui finance cette acquisition grâce à une avance de la Banque de France (1). Pour éviter que ces allocations n'accroissent le montant de la masse monétaire en circulation, le FSC reçoit du Trésor une somme égale à la contrevaletur en francs des droits de tirage spéciaux alloués (recette du compte 906-05), en contrepartie d'un engagement envers le Trésor (2). Cette somme est déposée à un compte ouvert au nom du FSC dans les écritures de la Banque de France (3).

En définitive, l'allocation de DTS est une opération neutre tant pour le solde budgétaire que pour la trésorerie.

Les DTS alloués peuvent être cédés contre devises étrangères : le FSC cède les droits de tirage spéciaux du Trésor (dépense du compte 906-05) et rembourse l'avance que la Banque de France lui avait préalablement consentie pour acquérir ces droits ; le Trésor cède au FSC les devises obtenues (recette d'égal montant au compte 906-05).

La France peut acquérir des DTS auprès des pays-membres contre francs : le Trésor achète les DTS (dépense au compte 906-05) et les cède au FSC (recette d'égal montant au compte 906-05), qui finance la cession par une avance de la Banque de France.

Les versements par la France au FMI de commissions ou intérêts, réglés en DTS, sont pris en charge par le FSC : le Trésor achète les DTS au FSC, qui utilise les francs correspondants à rembourser l'avance de la Banque de France ; le FSC verse au Trésor une somme équivalente en francs pour prendre en charge la dépense,

1. Cette avance figure à l'actif du bilan de la Banque de France, sous la rubrique du poste "Avances au Fonds de stabilisation des changes" intitulée "Acquisitions de DTS". Par symétrie, elle figure au passif du bilan du FSC à la ligne intitulée "Avances de la Banque de France, acquisitions de DTS".

2. A la ligne "Dépôt du Trésor public - Contrepartie des allocations de DTS", au passif du FSC. Le Trésor ne porte pas à son actif la créance correspondante sur le FSC.

3. "Compte spécial du Fonds de stabilisation des changes - Contrepartie des allocations de DTS", au passif du bilan de la Banque de France et à l'actif de celui du FSC.

qui apparaît ainsi au compte de résultat du FSC. Le *compte spécial 906-05* enregistre une recette compensant la dépense comptabilisée à ce compte lors de l'achat des DTS.

Une procédure inverse est organisée pour les produits : les DTS versés par le FMI au Trésor sont cédés au FSC, qui finance l'achat par une avance de la Banque de France. Le Trésor reverse les francs correspondants au FSC qui prend en compte la recette. Le *compte spécial 906-05* enregistre une dépense compensant la recette comptabilisée lors de la vente des DTS au FSC.

Ces produits et ces charges sont imputés au budget général lors de l'apurement du compte de résultat du FSC.

- Ajustement des avoirs en francs du FMI

Les statuts du FMI prévoient le maintien de la valeur en DTS de ses avoirs dans chacune des monnaies de ses membres. Lorsque le franc s'apprécie par rapport au DTS, le FMI cède la plus-value au Trésor. Lorsque le franc se déprécie, le Trésor verse la moins-value au FMI.

En cas de hausse du franc, le FMI remet au Trésor des bons d'un montant équivalent à l'ajustement. Au bilan du Trésor, la diminution des engagements à l'égard du FMI est compensée par une diminution égale de la créance en francs sur le FMI.

En cas de baisse du franc, le Trésor verse le montant de l'ajustement au FMI sous la forme de bons spéciaux du trésor. Au bilan du Trésor, l'augmentation des engagements à l'égard du FMI est compensée par une créance égale en francs du Trésor sur le FMI.

Ces opérations se traduisent dans le premier cas par une recette au *compte spécial 906-05*, dans le second cas par une dépense.

Conclusions sur les opérations avec le FMI

Les opérations avec le FMI sont toutes enregistrées au *compte spécial n° 906-05*. Le solde de ce compte spécial est seulement influencé par les opérations donnant lieu à émission ou remboursement de bons spéciaux du Trésor : participation française en francs au FMI, tirages et remboursements de francs des pays tiers, valorisation des avoirs en francs du FMI. Toute autre opération avec le FMI est comptabilisée à la fois en dépense et en recette sur ce compte. Le solde débiteur du *compte n° 906-05* correspond aux disponibilités provisoires en francs du FMI placées en bons du Trésor

dont la contrepartie est dans le bilan du Trésor une créance en francs sur le FMI.

Le FSC apparaît comme une structure comptable intermédiaire entre le Trésor et la Banque de France. Les créances et engagements relatifs aux opérations avec le FMI et rattachés au FSC s'équilibrent exactement à son actif et son passif. Le FSC porte à son actif d'une part des avoirs de l'Etat en réserves de change financées par des avances de la Banque de France, d'autre part le dépôt du Trésor du montant des allocations gratuites de droits de tirage spéciaux en contrepartie d'un engagement envers le Trésor. Les charges et produits afférents sont comptabilisés à son compte de résultat et imputés au budget.

Sur le plan de la trésorerie, les opérations avec le FMI sont neutres, toute entrée de fonds sur le compte courant du Trésor se trouvant compensée par une sortie de fonds.

b) Opérations du fonds de stabilisation des changes

Outre les opérations avec le FMI analysées ci-dessus, le Fonds de stabilisation des changes, créé en 1936 pour régulariser le cours du franc, opère sur le marché des changes. Il gère également les ressources en devises que la France a pu emprunter pour augmenter ses réserves de change. Ses disponibilités en francs sont distinctes de celles du Trésor.

A la fin de chaque semestre, la Banque de France procède à un arrêté des comptes du FSC, réévalue ses actifs et passifs en avoirs de réserve et établit un bilan et un compte de résultat.

L'apurement du compte consiste à imputer le résultat sur le compte du Trésor. A la Banque de France, le compte courant du Trésor est crédité d'un excédent ou débité d'un déficit du FSC.

Le résultat du FSC est alors imputé au budget de l'Etat dans les conditions suivantes :

- les pertes et bénéfices constatés sur les avoirs de change sont imputés au *compte spécial du Trésor 906-01 "Pertes et bénéfices de change"* pour leur valeur nette ;

- les dépenses d'intérêts sur emprunts en devises contractés par la République française et gérés par le FSC sont imputées au *chapitre 13-02 "Service d'emprunts contractés à l'étranger" du budget des charges communes* ;

- les dépenses courantes (frais, commissions et dépenses d'intérêt autres que celles ci-dessus mentionnées) sont imputées au chapitre 12-04 "*Frais de trésorerie*" du budget des charges communes ;

- les recettes (intérêts, commissions et rémunérations reçus et recettes diverses) sont portées en recette au budget général à la ligne 806-42 "*Recettes en atténuation de frais de trésorerie*".

A compter de la gestion 1991, les dépenses sont imputées aux chapitres 11-05 (article 40, paragraphe 10) et 13-04 (article 40, paragraphe 10), au lieu des chapitres 13-02 et 12-04 respectivement, et les recettes à la ligne 806-72, au lieu de la ligne 806-42.

2°- Motifs de l'apurement des comptes du Fonds de stabilisation des changes

Le Fonds de stabilisation des changes n'a pas de personnalité juridique propre : ses résultats sont donc imputables à l'Etat.

La reprise dans les écritures du Trésor des produits et charges de toute nature du FSCa été définie dans la convention fondamentale du 27 juin 1949 entre le ministre des finances et le gouverneur de la Banque de France approuvée par la loi n° 49-981 du 22 juillet 1949, toujours en vigueur :

"La Banque de France arrêtera dorénavant à la fin de chaque semestre... le compte de profits et pertes du Fonds de stabilisation des changes. Dans un délai maximum d'un mois, les pertes et profits nets du Fonds de stabilisation des changes ainsi déterminées seront, conformément aux dispositions de l'article 20, premier alinéa, de la loi n° 49-310 du 8 mars 1949, portés au débit ou crédit du compte du Trésor public sur les livres de la Banque de France".

La procédure d'apurement du compte de résultat du Fonds de stabilisation des changes conduit à un décaissement en cas de déficit du FSC, à un encaissement dans le cas d'un excédent.

La convention du 17 septembre 1973, approuvée par la loi du 21 décembre 1973, a prévu que le plafond des concours de la Banque de France au Trésor serait majoré des sommes imputées au compte ou minoré des sommes versées lors de l'apurement.

En vue de neutraliser l'incidence des résultats du FSC sur la trésorerie de l'Etat, le Trésor mobilise l'avance en cas de déficit du FSC. En cas d'excédent du FSC, il utilise le versement de la Banque

au remboursement des avances. Cependant, cette procédure de neutralisation des résultats atteint ses limites lorsque l'excédent du FSC est supérieur aux avances utilisées : les avances de la Banque de France au Trésor sont alors remboursées dans leur totalité, le plafond des concours de la Banque au Trésor devenant alors nul (1), et le surplus est en principe reversé au Trésor.

L'apurement au compte de résultat du FSC conduit bien à un mouvement de fonds, qui peut être neutralisé par un mouvement de sens contraire, ce qui est le cas actuellement.

3°- Soldes des opérations avec le FMI et des opérations avec le FSC et détermination du découvert d'exécution des lois de finances et du besoin de financement du Trésor

a) Résultat du compte 906-05 "Opérations avec le Fonds monétaire international"

Le résultat du *compte 906-05* traduit, s'il est déficitaire, le montant net des souscriptions de bons spéciaux par le FMI, s'il est excédentaire, le montant net des bons présentés au remboursement.

Sur le plan de la trésorerie, toute entrée de francs résultant des souscriptions de bons spéciaux par le FMI est compensée par la dépense du *compte 906-05* ; toute sortie de francs résultant des remboursements de bons spéciaux au FMI est compensée par la recette du *compte 906-05*.

En 1990, le *compte 906-05 "Opérations avec le Fonds monétaire international"* fait apparaître un résultat positif de 2.455,8 millions. Ce solde correspond à une diminution équivalente de la dette inscrite au *compte 146.11 de bons du Trésor souscrits par le FMI* (25.456,4 millions au 31 décembre 1990, contre 27.912,2 millions au 1er janvier 1990), provenant du remboursement de 4.012 millions de bons compensé à hauteur de 1.556,2 millions par les souscriptions (2).

Le fait de ne pas tenir compte dans le besoin de financement du solde des opérations avec le FMI conduit à ne pas tenir compte de la variation de la dette vis-à-vis du FMI dans les

1. Cette situation a été constatée en 1981 et 1982.

2. Ce solde apparaît également à l'actif du bilan du Trésor dans la variation du *compte 266-51 "Dotations et autres formes de participations - Fonds monétaire international"* dans lequel les dépenses et recettes du *compte 906-05* sont réfléchies en fin d'année.

modes de financement. Dans le tableau de financement du Trésor présenté à la page 108 du rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 1990, le financement apporté par les organismes internationaux est présenté hors bons souscrits par le Fonds monétaire international. Un tableau de financement pourrait aussi bien être construit à partir du découvert d'exécution des lois de finances incluant les opérations avec le FMI, les souscriptions nettes (remboursements nets) de bons du Trésor par le FMI correspondant au résultat déficitaire (excédentaire) du *compte 906-05*.

L'absence d'influence sur la trésorerie de l'Etat des opérations avec le FMI explique que celles-ci puissent être exclues du tableau de financement, précisément parce que les mécanismes comptables mis en oeuvre visent à éviter toute influence des résultats des opérations du *compte 906-05* sur la trésorerie.

b) Résultat du Fonds de stabilisation des changes

Une pareille exclusion des résultats du FSC dans la détermination du besoin de financement n'est pas justifiée en principe : l'augmentation des avances de la Banque de France au Trésor en cas de déficit du FSC n'est qu'une possibilité offerte au Trésor et le remboursement des avances à la Banque de France en cas d'excédent du fonds est limité au montant des avances précédemment consenties.

Les niveaux des concours de la Banque de France (38,5 milliards fin 1990) sont actuellement suffisamment élevés pour que les résultats excédentaires éventuels du FSC puissent correspondre à un remboursement équivalent des concours de la Banque de France et n'aient pas d'influence sur la trésorerie.

A tout résultat déficitaire du FSC correspond une augmentation du plafond des concours de la Banque de France. Le Trésor mobilise ces concours. Le besoin de financement est alors couvert par une augmentation de ces concours. Même dans ce cas, en pratique, il n'est pas possible d'exclure les opérations du FSC en raison des arrondis pratiqués pour la détermination des variations des concours de la Banque de France. Ainsi, en 1990, ces concours ont augmenté de 9.650 millions, pour un résultat déficitaire de 9.648,2 millions (- 7.875,3 millions de pertes au cours du second semestre 1989 et - 1.772,9 millions au cours du premier semestre 1990).

c) Calcul du besoin de financement par la Cour et l'administration

Le compte général de l'administration des finances présente, en page 11, dans sa partie préliminaire à la balance générale des comptes, une analyse du financement. Il détermine un besoin global de financement hors FMI (173,29 milliards) à partir du solde en trésorerie hors FMI (- 111,48 milliards). En page 15 dudit préliminaire, le besoin de financement présenté (170,84 milliards) tient compte du solde excédentaire du compte 906-05 (2,45 milliards) ; aussi est-il calculé à partir du solde en trésorerie incluant les opérations avec le FMI (- 109,03 milliards). La différence de 2,45 milliards correspond au résultat excédentaire du FMI.

4°- Signification de la progression relative des trois soldes budgétaires, les uns par rapport aux autres : solde d'exécution, solde hors opérations avec le FMI et solde hors opérations avec le FMI et le FSC

Le résultat d'exécution des lois de finances est le solde de toutes les opérations budgétaires de l'exercice. Il apparaît comme le solde du *compte 908* dans le compte général de l'administration des finances. Il inclut le résultat du budget général et celui des comptes spéciaux, en particulier le *compte 906-05 "Opérations avec le FMI"*.

Le résultat des opérations du compte 906-05 "Opérations avec le FMI" n'est influencé que par les souscriptions et remboursements de bons spéciaux du Trésor par le FMI, c'est-à-dire par les tirages en francs des pays tiers, la participation française en francs au FMI et la valorisation des avoirs en francs du FMI. La signification particulière de ce résultat conduit à présenter un solde d'exécution des lois de finances hors résultat de ce compte spécial. Il n'y a pas de relation qui puisse être mise en évidence entre le résultat de compte et le résultat d'exécution des lois de finances hors opérations avec le FMI. C'est pourquoi la Cour a dès longtemps émis l'opinion que ces opérations ne devraient pas faire l'objet d'un compte spécial du Trésor, destiné à enregistrer des opérations budgétaires, mais d'un simple compte de trésorerie (1).

Il convient de remarquer cependant que les ajustements des avoirs en francs du FMI dépendent du cours du franc par rapport au DTS, lequel est calculé par rapport aux cours d'un panier de devises. Une baisse du franc par rapport au DTS entraîne une dépense

1. Rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1962, page 74, et pour 1963, page 108.

du compte 906-05. On peut s'attendre alors qu'un bénéfice de réévaluation soit enregistré au FSC lors de l'apurement semestriel et porté en recette du compte spécial 906-01 "Pertes et bénéfices de change". Dans le cas d'une hausse du franc par rapport au DTS, la tendance inverse pourrait être observée. Les observations partielles de la Cour, qui n'a pas fait d'étude particulière, ne permettent pas de conclure sur ce point (1).

Le résultat d'exécution des lois de finances hors opérations avec le FMI inclut le résultat du Fonds de stabilisation des changes, lequel est ventilé entre le budget général et le compte spécial n° 906-01. Un résultat d'exécution des lois de finances hors opérations avec le FMI et hors opérations avec le FSC peut être calculé. Il n'y a pas de relation entre le résultat du FSC et le résultat d'exécution hors FMI et hors FSC, ces deux résultats ayant trait à des opérations indépendantes.

Le tableau ci-après reproduit les différents résultats d'exécution des lois de finances. Le résultat des opérations avec le FMI (compte 906-05) et celui du FSC sont à considérer comme indépendants.

Les différents résultats d'exécution des lois de finances de 1983 à 1990

(milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Résultat d'exécution des lois de finances	- 150	- 159,3	- 162	- 141,9	- 137,2	- 101,1	- 104,7	- 95,3
Résultat du FMI	- 12,1	- 1,9	- 2,6	+ 5,3	+ 0,7	- 1,4	- 2,2	+ 2,5
Résultat d'exécution hors FMI	- 137,9	- 157,5	- 159,4	- 147,3	- 137,9	- 99,8	- 102,4	- 97,7
Résultat du FSC	- 8,2	- 11,3	- 6,1	- 6,2	17,8	+ 14,9	- 2	- 4,6
Résultat d'exécution hors FMI et hors FSC	- 129,6	- 146,2	- 153,3	- 141,1	- 120,1	- 114,7	- 100,4	- 93,1

1. Des exemples peuvent néanmoins confirmer cette tendance : ainsi, en 1986, le résultat du FMI excédentaire de 5,3 milliards comporte 3,9 milliards de recettes d'ajustement des avoirs en francs du FMI. Le résultat déficitaire du FSC (- 6,2 milliards) inclut une perte de change de 4,9 milliards.

Inversement, en 1988, le résultat déficitaire du FMI (- 1,4 milliard) inclut 1,3 milliard de dépense d'ajustement : le résultat du FSC est excédentaire de 14,9 milliards, la recette portée en bénéfice de change au compte 906-01 étant de 15,3 milliards.

5°- La Cour peut-elle analyser précisément le cheminement d'un solde à l'autre, de la loi de finances initiale à la loi de règlement ?

Le compte 906-05 d'opérations avec le FMI est doté pour mémoire en loi de finances initiale, de même les comptes d'imputation du résultat du FSC. On ne saurait cependant parler, sous ce prétexte, d'un solde hors FMI - hors FSC en loi de finances initiale, d'autres chapitres faisant l'objet d'inscription pour mémoire.

En loi de règlement, le résultat des opérations avec le FMI apparaît au compte 906-05, avec la signification particulière relevée ci-avant. Le résultat des opérations avec le FSC est le résultat d'un service de l'Etat dont les recettes et les dépenses sont imputées au budget général et au compte spécial n° 906-01. Il n'apparaît pas spécifiquement. Les différentes composantes du résultat du FSC sont reproduites ci-après pour les années 1983 à 1990.

Composantes du résultat du FSC de 1983 à 1990

(milliards de francs)

Compte d'imputation	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Chapitre 12-04 (1)	- 3,5	- 2,0	- 1,3	- 0,2	- 0,6	- 0,5	- 0,1	- 0,1
Chapitre 13-02 (2)	- 3,1	- 7,4	- 7,4	- 3,2	- 0,6	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Ligne 806-42 (3)	+ 2,9	+ 4,5	+ 4,4	+ 2,0	+ 0,5	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,5
Total budget général (1) + (2) + (3) = A	- 3,7	- 4,9	- 4,2	- 1,3	- 0,6	- 0,4	+ 0,2	- 0,1
Compte 906-01 (B)	- 4,5	- 6,4	- 1,9	- 4,9	- 17,2	+ 15,3	- 2,2	- 4,7
Résultat du FSC (A) + (B)	- 8,2	- 11,3	- 6,1	- 6,2	- 17,8	+ 14,9	- 2,0	- 4,6

4. CREDITS EVALUATIFS

QUESTION

L'état F annexé à chaque loi de finances énumère les chapitres budgétaires et les comptes spéciaux du Trésor sur lesquels s'imputent des crédits évaluatifs autres que ceux définis à l'article 9 de l'ordonnance organique du 9 janvier 1959.

1° - La Cour peut-elle porter une appréciation sur le bien-fondé des inscriptions faites à l'état F pour l'exercice 1989 ?

2° - La Cour a-t-elle constaté, sur les trois derniers exercices connus en règlement, ainsi que sur les deux dernières lois de finances, une évolution de la nature des crédits inscrits à l'état F ?

3° - La Cour dispose-t-elle d'une totalisation du montant des crédits évaluatifs, tant en loi de finances initiale, qu'en loi de règlement ?

Peut-elle analyser l'évolution de ces montants, d'une part sur les trois derniers exercices connus en règlement, d'autre part sur les trois dernières lois de finances initiales ?

L'évolution constatée correspond-elle à une modification des montants concernés pour certaines lignes budgétaires, ou bien à l'inscription de lignes nouvelles ?

4° - La Cour peut-elle porter une appréciation sur les dépassements ou les annulations en cours d'année intervenus sur des crédits inscrits à l'Etat au cours des trois derniers exercices connus en règlement ?

REPONSE

Aux termes de l'article 9 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, *"les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Ils s'appliquent à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances"*. Cet état ne présente donc pas tous les chapitres dont les crédits sont évaluatifs ; il ne sert qu'à préciser au besoin la liste des chapitres dont les crédits sont évaluatifs

en vertu de l'ordonnance et à la compléter par des chapitres dont les crédits sont déclarés évaluatifs pour la commodité de leur gestion.

1° - Les crédits ouverts aux chapitres qui figurent à l'état F pour l'exercice 1989 peuvent être classés comme suit :

- pour tous les ministères et budgets annexes, les chapitres de cotisations sociales à la charge de l'Etat et de prestations sociales versées directement à ses fonctionnaires et agents ;

- pour les budgets des charges communes (chapitres 41-21, 42-91, 44-91, 44-92, 44-96, 44-97 et 44-98), de l'agriculture (chapitre 44-42), du commerce et de l'artisanat (chapitre 44-98), le fonds forestier national (compte 902-01, chapitre 7) et les comptes d'avances du Trésor (comptes 903-52, 903-53, 903-54 et 903-58), les bonifications d'intérêts, les subventions ou les avances dont le bénéfice est ouvert par la loi ;

- pour le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, les crédits du Fonds national de solidarité (chapitre 46-25).

Pour tous ces crédits, l'état F ne fait que préciser l'application de l'ordonnance, sans l'étendre. A supposer même qu'il n'existât pas, ces crédits, ouverts pour des dépenses rendues obligatoires par des dispositions législatives spéciales, seraient par là même évaluatifs.

D'autres crédits inscrits à l'état F sont ouverts pour des dépenses d'ordre nécessaires à l'équilibre des comptes. Tels sont notamment ceux qui sont ouverts au budget de la culture (chapitre 43-94) en contrepartie du paiement des droits de mutation par dation d'objets d'art et ceux qui sont ouverts aux différents budgets annexes, soit pour des mouvements entre sections, soit pour des mouvements entre ces budgets et le budget général.

Au total, il n'apparaît pas que le gouvernement ait abusé de la faculté d'inscrire à l'état F des crédits ouverts pour des dépenses qui ne seraient pas obligatoires en droit ou en fait.

2° - La comparaison des états F annexés aux lois de finances pour les trois exercices 1988, 1989 et 1990, réglés ou en instance de règlement, et les exercices 1991 et 1992, non réglés, ne révèle que peu de changements :

- Au budget des charges communes, le chapitre 44-93 "Application des lois de nationalisation" -versements à la Caisse nationale de l'industrie et à la Caisse nationale des banques), encore ouvert en 1988, a disparu avec la substitution de l'Etat aux droits et obligations de ces établissements.

- A l'inverse, au même budget, le chapitre 77-92 "Primes d'épargne populaire" a fait son apparition en 1989 pour le financement de cette nouvelle forme d'aide à l'épargne.

- Toujours au même budget, le chapitre 42-07 "Remboursements consécutifs à l'application de conventions fiscales" a été inscrit à l'état F en 1991.

- La disparition du budget annexe des postes et télécommunications a évidemment entraîné celle des chapitres de ce budget inscrits à l'état F à partir de 1991.

- Au budget annexe des prestations sociales agricoles, les crédits des chapitres du titre IV, 6e partie, ouverts pour la couverture des prestations du régime de sécurité sociale agricole, sont devenus évaluatifs en 1991, par alignement sur le budget général ; mais ils étaient auparavant, non sans raison, considérés comme évaluatifs par nature.

3° - La totalisation, pour chacun des exercices précités, des crédits ouverts aux chapitres inscrits à l'état F et, pour ceux qui sont réglés ou en instance de règlement des dépenses effectives, est fournie par le tableau suivant (en millions de francs) :

Budget général

Exercice	Crédits ouverts			Dépenses effectives	Ajustements en loi de règlement	
	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Actes administratifs		Annulations	Ouvertures
1988	69.078,17	1371,0	13.575,60	85.105,76	- 2.869,65	+ 4.015,39
1989	70.023,24	422,31	13.875,56	69.336,22	- 1.074,96	+ 6.695,46
1990	73.196,55	1.369,38	12.908,06	87.631,33	- 1.804,92	+ 2.055,39
1991	79.309,19	80,95	- 1.224,04	78.166,10 (1)	-	-
1992	89.397,74	-	-	-	-	-

(1) Chiffres provisoires.

Comptes spéciaux du Trésor

Exercice	Crédits ouverts		Dépenses effectives	Ajustements en loi de règlement	
	Loi de finances initiale	Crédits supplémentaires (1)		Annulations	Ouvertures
1988	190.760,69	13,32	193.324,80	857,63	3.408,15
1989	193.264,65	13,05	198.183,52	620,38	5.526,20
1990	207.181,40	20,77	220.748,94	308,48	13.855,25
1991	223.574,50	-	223.574,50 (2)	-	-

(1) Crédits ouverts sur suppléments de recettes et mesures diverses.

(2) Chiffres provisoires.

Budgets annexes

Exercice	Crédits ouverts		Dépenses effectives	Ajustements en loi de règlement	
	Loi de finances initiale	Crédits supplémentaires (1)		Annulations	Ouvertures
1988	82.915,13	734,20	100.160,91	2.074,42	18.685,99
1989	93.182,35	520,39	107.966,76	461,31	14.725,34
1990	106.975,72	160,44	117.783,13	3,62	13.194,94
1991	81.047	3,79	80.897,67 (2)	-	-
1992	83.526,72	-	-	-	-

(1) Crédits ouverts sur suppléments de recettes et mesures diverses.

(2) Chiffres provisoires.

La diminution résultant de la suppression du budget annexe des postes et télécommunications, pour lequel les crédits évaluatifs ouverts en 1990 s'élevaient à 97.787,36 millions, a été en grande partie compensée par l'inscription à l'état F de nouveaux chapitres du budget annexe des prestations sociales agricoles (v. ci-avant, 2°) pour un montant de 80.831 millions en 1991 et 83.069 millions en 1992.

Pour le surplus, l'évolution des crédits et des dépenses a suivi à peu près celle de l'ensemble du budget.

4° - La Cour doit presque tous les ans reprocher l'insuffisance des dotations initiales ouvertes à certains chapitres à crédits évaluatifs, parfois aggravée par des annulations visant à maintenir un équilibre budgétaire apparent, annulations sans conséquences effectives, puisque les dépenses seront néanmoins payées, au besoin en dépassement des crédits ouverts. Mais cette critique concerne presque exclusivement des chapitres dont les crédits sont évaluatifs par nature, notamment ceux de la dette publique.

En ce qui concerne les chapitres inscrits à l'état F, les insuffisances de dotations initiales qui conduisent à des dépassements affectent presque toutes des chapitres pour lesquels la prévision est difficile. Ainsi en est-il au budget de la culture du chapitre 43-94, où s'imputent les dépenses d'ordre qui sont la contrepartie des dations d'oeuvres d'art en règlement des droits de succession. Il en était surtout ainsi jusqu'en 1990 des divers chapitres du budget annexe des postes et télécommunications où étaient imputées les opérations d'ordre entre sections du budget annexe ou entre le budget annexe et le budget général.

Au cours des exercices sous revue, le seul dépassement important qui ait fait l'objet de critiques a eu lieu en 1989 sur le chapitre 44-98 du budget des charges communes "*Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique*", à hauteur de 2.379,8 millions. Il aurait été bien moindre si 1.103 millions de crédits n'avaient pas été annulés sous le prétexte qu'ils étaient sans emploi, en réalité pour fournir une contrepartie apparente aux ouvertures de crédits prononcées par le décret du 31 mars 1989, réduisant ainsi de 12 % une dotation initiale qui était déjà inférieure aux dépenses de l'exercice précédent (1).

1. Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1989, pp. 125, 129 et 157.

5. SECTEUR PUBLIC

QUESTION

La Cour observe (page 93 de son rapport) que le volume des opérations imputées en 1990 sur le "*Compte de gestion des titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques*" est "*sans commune mesure avec celui de l'exercice précédent*": plus de 41 milliards de francs en 1990 contre 5,5 milliards de francs en 1989.

1° - la Cour peut-elle détailler les différents mouvements qui ont affecté ce compte de commerce en 1990, tant en dépenses qu'en recettes ?

2° - S'agissant des opérations de restructuration au sein du secteur public et de reclassement de titres, la Cour peut-elle détailler les modalités de ces opérations, telles qu'elles sont retracées dans le compte de commerce ?

3° - Lors de la loi de règlement du budget 1989, la Commission des finances s'était déjà interrogée sur l'adéquation du compte de commerce actuel comme support à des opérations d'une telle ampleur.

Or, ce compte est désormais appelé à retracer des opérations de vente de titres du secteur public sur le marché. Au vu de cette évaluation, la Cour peut-elle porter une nouvelle appréciation à la fois sur l'adéquation de ce compte pour retracer ces opérations *a posteriori* (loi de règlement), mais également sur son aptitude à assurer la bonne information du Parlement, voire pour solliciter son autorisation, quant à la politique patrimoniale que le Gouvernement s'apprête à mettre en oeuvre (loi de finances initiale).

REPONSE

I - Etat détaillé des recettes et des dépenses du compte n° 904-09

Les opérations du compte pour 1990 sont détaillées dans les deux tableaux qui suivent :

904-09 - Recettes 1990 -

date	societe	objet	ligne 1	origine	ligne 2
description			montant		montant
5/1/90	9 de BRETAGNE	Vente de 10 actions	1 204 40		
16/3/90	U A P	Vente de 6 840 611 titres BNP	3 926 510 714 00		
14/2/90	COGECOM	Augmentation de capital		PTE	200 000 000 00
30/3/90	CHAR DE FRANCE	Dotation en capital		54-90	42 616 340 00
30/3/90	SFP	Dotation en capital		54-90	120 000 000 00
13/3/90	ROMANCHE	Remboursement 433 oblig	4 330 00		
15/3/90	CFT	Solde boni de liquidation	301 542 00		
12/4/90	BNP	Vente de 8 400 000 titres UAP	3 250 000 000 00		
19/4/90	TRANSOCCM	Part de l'Etat dans solde liquidation		PTE	2 700 000 00
5/4/90	CFT	Solde boni liquidation	25 00		
13/4/90	BULL	Remboursement 40 871 obligations	20 335 500 00		
30/4/90	CFT	Remboursement 1 action	25 00		
3/5/90	BULL	Remboursement 10 obligations	5 000 00		
12/5/90	ERAP	Soulie sur conversion d'obligation	399 36		
26/6/90	Soc BANQUE IND	Cession de 3 239 358 act C LYONNAIS	3 469 353 000 00		
29/6/90	FINERAP	Cession de 9 969 548 actions ORKEM SA	6 700 249 400 00		
14/6/90	CIÉ FIN SUEZ	Vente de 2 205 994 bons de souscription	35 145 653 65		
23/6/90	IRCHA	Dotation en capital		INDUSTRIE	7 000 000 00
12/7/90	GAN	Cession de 854 240 isdira TOTAL CFP	650 078 640 00		
12/7/90	SFP	Dotation en capital		54-90	219 000 000 00
3/7/90	HAVAS	Indemnisation de 3 droits d'attributions	644 46		
19/7/90	MONT BEUVRAY	Prise de participation au capital		54-90	153 000 00
16/7/90	RHONE-POULENC	Cession de 1 559 442 act ROUSSEL UCLAF	3 407 380 770 00		
10/8/90	SEMAPA	Prise de participation au capital		54-90	50 000 00
7/8/90	BULL	Avance d'actionnaire		54-90	1 000 000 000 00
7/8/90	SNECMA	Avance d'actionnaire		54-90	500 000 000 00
13/8/90	COGECOM	Avance d'actionnaire		PTE	200 000 000 00
3/7/90	HAVAS	TR indemnité 3 droits d'attrib (imputée à ion	-644 46		
9/10/90	SOFIPOST	Avance d'actionnaire		PTE	30 000 000 00
19/10/90	SEITA	Dotation en capital		54-90	100 000 000 00
19/10/90	CHAR DE FRANCE	Dotation en capital		54-90	95 500 000 00
19/10/90	USINOR SACLOR	Dotation en capital		54-90	67 500 000 00
22/10/90	CGMF	Dotation en capital		54-90	6 000 000 00
3/12/90	FRJ	Dotation en capital		54-90	40 000 000 00
27/11/90	SOPARI	Cession de 7350 act CHAPELLE DARBLAY de 19800 act SOPAVAL d'opt d'achat de titres CHAPELLE DARBLAY	272 791 069 00		
28/11/90	COGECOM	Augmentation de capital		PTE	149 980 000 00
14/12/90	FINANC BNP	Cession de 8 400 000 actions UAP	3 250 000 000 00		
12/12/90	IRCHA	Dotation en capital		INDUSTRIE	10 408 714 00
17/12/90	THOMSON LTT	TR: revert aux PTE solde non utilise des versements effectués pour dot en 84 et 85			-24 000 00
17/12/90	SFT	TR revert aux PTE produit liquidation SFT	-225 261 77		
19/12/90	COGECOM	Avance d'actionnaire		PTE	92 000 000 00
21/12/90	SOFIPOST	Avance d'actionnaire		PTE	85 000 000 00
20/12/90	ERAP	Cession de 482 236 cp ELF et de 19 314 obligations échangeables ERAP	118 220 563 48		
26/12/90	CCCT	Avance d'actionnaire		PTE	45 000 000 00
29/12/90	BNP	Cession de 3 303 094 act A PECHINEY	1 205 431 124 36		
3/1/91	GIAT INDUSTRIE	Cession de 94 744 actions PROGAT	94 744 000 00		
22/1/91	GIAT INDUSTRIE	Avance d'actionnaire		54-90	1 000 000 000 00
15/1/91	CHAR DE FRANCE	Dotation en capital		54-90	74 500 000 00
15/1/91	USINOR SACLOR	Dotation en capital		54-90	89 500 000 00
17/1/91	SA RENAULT	Augmentation de capital		54-90	4 127 998 997 00
21/1/91	SFP	Dotation en capital		54-90	171 000 000 00
13/1/91	SA RENAULT	Cession à COFIREN-RENAULT de 750 obligat	75 000 000 00		
6/3/91	USINOR SACLOR	Dotation en capital		54-90	2 783 432 600 00
TOTAL			30 475 325 878 48		11 259 313 745 00
TOTAL GENERAL		41 734 838 413 48			

Dépenses 1990 du compte de commerce 904-09

N° OP	date d'émission	montant	société	objet
1 à 6	8/1/90	124 975,00	SOVEVA	Achat de 4999 actions
7	21/2/90	200 000 088,00	COGECOM	Augmentation de capital
8	5/3/90	10 000 000,00	CORSABAIL	Prise de participation dans le capital
9	16/3/90	3 925 510 625,00	U A P	Acquisition de 6 282 417 actions
10	29/3/90	42 616 340,00	CH DE FRANCE	Dotation en capital
11	29/3/90	120 000 000,00	S F P	Dotation en capital
12	9/4/90	5 249 999 734,00	BNP	Acquisition de 9 146 341 actions
13	19/4/90	2 700 000,00	TRANSCOMM	Part de l'Etat dans le solde de liquidation
14 et 15	19/4/90	3 469 358 000,00	SOC PART BANQUE IND	Prise participation-souscript augment de capital
16	25/6/90	249 400,00	GIAT INDUSTRIE	Acquisition de 2 494 actions
17	26/6/90	250 000,00	ORKEMSA	Achat de 2500 actions NORSOSIGMA
18	26/6/90	6 699 999 244,00	TOTAL CFP	Souscription de 8 804 204 TSDIRA
19	6/7/90	7 000 000,00	IRCHA	Dotation en capital
20	12/7/90	650 076 150,00	G A N	Souscript aug capital : acquisition de 302 361 abs
21	19/7/90	219 000 000,00	S F P	Dotation en capital
22	19/7/90	153 000,00	SOC MONT BELVRAY	Prise de participation de l'Etat au capital
23	16/7/90	3 407 377 873,92	RHONE-POULENC	Souscription à augm de capital (8 210 816 actions)
24	10/8/90	50 000,00	SEMAPA	Prise de participation au capital
25	7/8/90	1 000 000 000,00	CIE MACH BULL	Avance d'actionnaire
26	7/8/90	500 000 000,00	SNECMA	Avance d'actionnaire
27	20/8/90	200 000 000,00	COGECOM	Avance d'actionnaire
28	19/10/90	100 000 000,00	SEITA	Dotation en capital
29	19/10/90	95 500 000,00	CH DE FRANCE	Dotation en capital -sociétés de conversion -
30	19/10/90	67 500 000,00	USINOR SACILOR	Dotation en capital -sociétés de conversion -
31	18/10/90	30 000 000,00	SOFIPOST	Avance d'actionnaire
32	22/10/90	6 000 000,00	C G M F	Dotation en capital
33	3/12/90	40 000 000,00	F R 3	Dotation en capital
34	6/12/90	149 980 006,00	COGECOM	Augmentation de capital
35 et 36	14/12/90	5 249 999 928,00	FIN B N P	Prise participation-souscript augment de capital
37	13/12/90	10 406 714,00	IRCHA	Dotation en capital
38	19/12/90	92 000 000,00	COGECOM	Avance d'actionnaire
39	26/12/90	85 000 000,00	SOFIPOST	Avance d'actionnaire
40	26/12/90	45 000 000,00	CGCT	Avance d'actionnaire
41	28/12/90	1 205 400 000,00	BNP	Souscription de 2 100 000 actions
42 et 43	22/1/91	1 069 994 600,00	GIAT INDUSTRIE	Avance d'actionnaire
44	21/1/91	171 000 000,00	S F P	Dotation en capital
45	15/1/91	74 500 000,00	CH DE FRANCE	Dotation en capital -sociétés de conversion -
46	15/1/91	89 500 000,00	USINOR SACILOR	Dotation en capital -sociétés de conversion -
47	6/3/91	2 783 432 600,00	USINOR SACILOR	Dotation en capital
48	2/1/91	24 500 000,00	PROGIAT	Achat de 5250 actions SOFMA
49	17/1/91	4 127 998 997,00	SA RENAULT	Souscription à l'aug de capital (+15 251 040 act)
50	18/1/91	75 000 000,00	SA RENAULT	Souscription à 750 obligations
TOTAL		41 298 178 274,92		

II - Opérations de restructuration au sein du secteur public

En 1990, le *compte n° 904-09* retrace plusieurs opérations de restructuration au sein du secteur public. Les opérations les plus significatives de l'exercice sont les suivantes :

- Prise de participation croisée BNP-UAP :

Dans le cadre de la prise de participation croisée BNP-UAP, plusieurs mouvements ont été réalisés :

- le 16 mars 1990, l'Etat a cédé à l'UAP 6.840.611 actions BNP qu'il détenait, pour la somme de 3.926 millions, versée au crédit du compte 904-09 ; le produit de cette vente a été utilisé pour financer la souscription de l'Etat à l'augmentation de capital de l'UAP à la même date,

- le 10 avril 1990, l'Etat a cédé à la BNP 8.400.000 actions UAP pour la somme de 5.250 millions, inscrite au crédit du compte 904-09, afin de financer sa souscription à l'augmentation de capital de la BNP réalisée à la même date,

- le 14 décembre, en contrepartie de la vente à la Financière BNP de 8.400.000 actions UAP, l'Etat a souscrit 47.467.360 actions nouvelles de cette société pour un montant de 5.250 millions (versement comptabilisé au débit du compte 904-09),

- enfin, courant décembre, l'Etat a souscrit 2.100.000 actions BNP par un versement de 1.205 millions inscrit au débit du compte n° 904-09.

- Renforcement du capital du GAN :

Le GAN a acquis du Trésor pour 650 millions de francs de titres subordonnés à durée indéterminée remboursables en actions (TSDIRA) Total CFP et l'Etat a participé à une augmentation de capital du GAN pour le même montant. Cette augmentation du capital portait sur un montant de 2.438 millions de francs et chaque action créée comportait un bon de souscription d'action permettant une augmentation ultérieure de 1.000 francs. L'Etat pourra donc encore apporter 300 millions de francs au GAN au titre des bons qu'il a acquis dans cette opération.

- Accord de participation RENAULT-VOLVO :

L'accord intervenu le 18 janvier 1991 a entraîné deux opérations d'augmentation de capital de Renault, la première réservée au groupe Volvo, pour 10.192 millions de francs, la seconde dans laquelle l'Etat est intervenu pour 4.128 millions de francs et Volvo pour environ 1.000 millions de francs. En définitive, l'Etat détient 79,02 % du capital et 80 % des droits de vote, Volvo 20 % du capital et des droits de vote et les salariés, 0,98 % du capital sous forme de certificats d'investissement.

- Capitalisation de GIAT Industries

GIAT Industries SA s'est substitué pour l'essentiel aux comptes de commerce de fabrication d'armement le 1er juillet 1990 et s'est constitué en SA au capital de 250.000 francs, l'Etat disposait de 2.494 actions sur 2.500 émises. Une première augmentation de capital a été décidée le 31 décembre 1990 pour consolider les apports en nature de l'Etat (1.860 millions de francs). Deux avances d'actionnaires ont ensuite été consenties à la société pour 1.069 millions de francs au début de 1991, mais sur l'exercice 1990 ; elles ont été consolidées le 22 mai 1991.

- Opérations relatives à ORKEM

Dans le cadre du plan de restructuration de la chimie arrêté par le gouvernement, les actifs de la société ORKEM SA, possédée à 100 % par l'Etat, ont été répartis entre Total CFP et Elf Aquitaine. Total CFP a ainsi acheté à ORKEM SA certains actifs pour 6.700 millions et repris 461 millions de dettes. Afin de financer son acquisition, Total a émis des titres subordonnés à durée indéterminée remboursables en actions (TSDIRA) dont l'Etat a souscrit 6.700 millions (opération imputée en dépenses au compte n° 904-09).

Parallèlement, l'Etat a cédé à la société FINERAP, filiale à 100 % de l'ERAP, 9.969.548 actions ORKEM SA pour la somme de 6.700 millions (opération imputée en recettes au compte n° 904-09). de plus, la société NORSOSIGMA, filiale d'ORKEM, a été achetée par l'Etat pour la somme de 250.000 francs (opération imputée en dépenses du compte n° 904-09).Après la vente à Total de certains actifs, l'actif restant a été réparti entre NORSOSIGMA (pour 660 millions) et FINERAP (pour 6.081 millions).En rémunération, l'Etat a reçu 6.600.000 actions NORSOSIGMA pour une valeur de 660 millions et 5.345.470 actions FINERAP por une valeur de 534

millions. Après cette scission, la société ORKEM SA a été dissoute et la société NORSOSIGMA a repris à compter du 25 juillet 1990 le nom d'ORKEM.

- *Reprise par le Crédit Lyonnais des activités financières de Thomson*

Dans le cadre de la reprise par le Crédit Lyonnais des activités financières de Thomson a été créée le 28 mai 1990 la société de participation Banque-Industrie, société en nom collectif entre l'Etat et Thomson. En juin 1990, après la vente de 3.239.358 actions du Crédit Lyonnais à la SPBI, l'Etat a souscrit à une augmentation de capital de cette société pour un montant de 3.469 millions, opération imputée en dépenses au compte 904-09.

III - La gestion du compte

Le cadre du compte de commerce, retenu pour l'exécution de ces opérations, laisse à l'administration une grande liberté d'action.

Le caractère évaluatif des prévisions de dépenses posé par l'article 26 de l'ordonnance organique est le premier élément de cette souplesse de gestion. Ainsi, alors que l'évaluation des dépenses présentée au Parlement lors du dépôt de la loi de finances initiale s'élevait à 4,87 milliards de francs, les dépenses effectives ont atteint 41,3 milliards.

Le découvert maximal autorisé de 100 millions de francs ne constitue pas non plus une contrainte importante pour la gestion du compte. Il suffit de monter simultanément une opération de recettes et une opération de dépenses pour des montants proches. Soit les deux contrats sont dénoués le même jour, soit l'opération de dépenses s'effectuent quelques jours après celle de recettes. Ainsi, une opération de 6.700 millions de francs dans le cadre de la restructuration d'ORKEM a pu être traitée sans que le solde du compte soit jamais négatif. De même, en date du 28 décembre 1990, ont été réalisées deux opérations de 1.205 millions de francs : en recettes, la cession d'actions Péchiney à la BNP et en dépenses la souscription d'actions BNP.

Bien que la définition juridique du compte n° 904-09 donnée par l'article 61-06 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988

n'ait pas été modifiée, la nature des opérations qui y sont imputées a profondément changé en 1990.

- Les recettes propres du compte, résultant du produit des ventes de titres, de parts ou de droits de société ont représenté 73 % du total des recettes en 1990, contre 6 % en 1989. L'essentiel ne provient donc plus, comme dans les années antérieures, de versements à partir de chapitres du budget général dotés de crédits limitatifs.

- Jusqu'en 1990, la majeure partie des opérations retracées dans le compte étaient des dotations en capital ou des avances d'actionnaire réalisées par l'Etat au profit d'entreprises publiques. Les tableaux récapitulatifs de recettes et de dépenses de l'année permettaient de disposer d'une information claire sur les opérations réalisées par l'Etat-actionnaire. Au contraire, les restructurations et échanges de titres réalisés en 1990 ont nécessité de nombreuses écritures comptables. Celles-ci intéressent le *compte n° 904-09*, mais aussi le *compte n° 26 (Dotations et participations de l'Etat) de la comptabilité générale de l'Etat*, dont les opérations sont retracées dans l'annexe V du rapport consacrée à la comptabilité patrimoniale de l'Etat. En ce qui concerne les opérations de restructuration et d'échanges de titres, les informations fournies a posteriori par le *compte n° 904-09* sont donc à la fois partielles et difficilement exploitables.

La souplesse de gestion laissée au gouvernement est certainement adaptée à ce type d'opérations. L'activité du compte dépend de nombreux facteurs qui ne sont pas tous maîtrisables lors de l'élaboration du projet de finances initial : opportunités de restructurations, possibilités d'autofinancement des entreprises publiques en fonction des résultats de l'année en cours, faculté pour ces dernières de faire appel aux marchés financiers... En outre, certaines opérations ne peuvent être annoncées à l'avance sans risque d'influer sur les cours. Néanmoins, si de telles incertitudes peuvent expliquer que les opérations réalisées sur ce compte en 1990 aient été de neuf fois supérieures aux évaluations initiales, on peut estimer que, pour la sincérité des lois de finances et la bonne information du Parlement, les prévisions devraient inclure les incidences des opérations connues et annoncées lors de la préparation du budget.

6. MARCHÉ SECONDAIRE DE LA DETTE

QUESTION

Des efforts répétés et importants ont conduit les pouvoirs publics à remodeler largement les anciens marchés de la dette. Ainsi qu'il apparaît dans les analyses de la Cour, les instruments financiers ont été modernisés, les procédures d'émission et la structure du marché ont été aménagées.

1° - La Cour peut-elle, dans un premier temps, rappeler le rôle respectif, en matière de gestion de la dette, de la Direction du Trésor, du Fonds de soutien des rentes, de la Caisse d'amortissement de la dette publique et de tout autre organisme agissant en ce domaine, le cas échéant en indiquant les textes normatifs qui fondent leur action ? Cet ensemble présente-t-il aujourd'hui un fonctionnement cohérent ?

2° - S'agissant plus particulièrement du Fonds de soutien des rentes, la Cour peut-elle dresser un état descriptif des relations financières et comptables de cette structure avec le budget de l'État ? Pour quelles raisons l'administration des finances n'effectue-t-elle aucune prévision ni en recettes, ni en dépenses pour le F.S.R. ainsi que le note la Cour, page 159 de son rapport ?

3° - Il semble, par ailleurs, qu'avant même l'adoption de l'article 56-II (b) de la loi de finances initiale pour 1990, le Trésor ait commencé à recourir aux techniques autorisées par ce texte. Dès le mois de septembre 1990 ont ainsi été réalisées des opérations de «swaps» de taux d'intérêt.

La Cour dispose-t-elle d'informations sur ces opérations et connaît-elle leur résultat ?

- Sait-elle si d'autres, parmi les techniques inventoriées par l'article 56 de la loi de finances pour 1990, ont été utilisées au cours des derniers exercices et, le cas échéant, avec quel résultat ?

- En cas de pertes ou de bénéfices constatés sur ce type d'opérations, quelles sont les règles d'imputation sur la trésorerie de l'État ?

4° - Enfin, la Cour peut-elle porter une appréciation générale sur l'efficacité de la politique menée depuis 1985 en vue de moderniser la gestion de la dette publique ?

Plus particulièrement :

- sur le plan des objectifs, le souci affiché de maîtrise du coût financier de la dette et d'amélioration des conditions de financement des années futures a-t-il été atteint ?

- sur le plan des instruments, au-delà du recours accru à de nouvelles techniques sophistiquées, quelle est la part de certains établissements sui generis, tel la Caisse des dépôts et consignations, dans le schéma de « gestion active » de la dette publique ?

REPONSE

1° - Rôle respectif, en matière de gestion de la dette, de la direction du Trésor, du Fonds de soutien des rentes, de la Caisse d'amortissement de la dette publique et de tout autre organisme agissant en ce domaine.

La direction du Trésor est chargée en particulier de la gestion de la trésorerie. L'article 15 de l'ordonnance n° 52-2 du 2 janvier 1959 fonde son action, le Trésor public exécutant, sous la responsabilité de l'Etat, les opérations de trésorerie, lesquelles comprennent notamment les émissions et remboursements d'emprunts. L'action directement exercée par la direction du Trésor vise à équilibrer les sorties et les entrées de fonds. La collecte des ressources en vue d'assurer le financement de l'exécution des lois de finances fait intervenir le Trésor sur le marché primaire. Ses interventions sur le marché secondaire passent par l'intermédiaire du Fonds de soutien des rentes.

Le Fonds de soutien des rentes (F.S.R.) a été créé par décret du 22 juillet 1937 en vue de régulariser le marché des rentes. L'article 1er du décret l'autorise *"à acheter et à vendre en bourse des titres de rentes perpétuelles ou amortissables et des valeurs du Trésor à long ou moyen terme"*.

Cet article a été complété par les dispositions suivantes du décret n° 86-116 du 27 janvier 1986 : *"Le Fonds de soutien peut opérer sur les titres de toute nature émis par l'Etat et sur tous les marchés où ces titres sont négociables. Le Fonds de soutien peut effectuer toutes opérations en vue de gérer la dette de l'Etat, notamment opérer sur les titres garantis par l'Etat ou émis par des établissements ou des entreprises publics, ainsi que sur les marchés de contrats négociables et sur les marchés sur taux d'intérêt"*.

le Fonds de soutien des rentes est géré pour le compte et sous la responsabilité du Trésor public par un comité de direction qui

comprend le directeur du Trésor, le gouverneur de la banque de France et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, ou leurs représentants. La comptabilité du Fonds de soutien des rentes est tenue par la Caisse des dépôts et consignations.

Alors que le F.S.R. répond à une nécessité permanente d'intervention, la création de la Caisse d'amortissement de la dette publique (C.A.D.P.), en 1986, est une mesure de circonstance qui s'inscrivait dans le cadre des privatisations. L'établissement public national à caractère administratif créé sous cette appellation par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 avait en effet pour objet de concourir à l'amortissement de la dette publique au moyen d'une partie des produits de la privatisation.

Le décret n° 87-152 du 6 mars 1987 a fixé les règles d'organisation et de fonctionnement de la Caisse d'amortissement de la dette publique. Le président du conseil d'administration de la caisse est le gouverneur de la Banque de France. Le conseil d'administration comprend en outre quatre membres, dont, à titre de représentants du ministre des finances, le directeur du Trésor et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. La Caisse des dépôts et consignations assure la gestion administrative, comptable et financière des opérations de la caisse.

Aux termes de la loi du 11 juillet 1986, les recettes de la C.A.D.P. étaient constituées par des versements du compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation, créé par ladite loi. Sur ces fonds, la C.A.D.P. pouvait acquérir des titres en vue de leur annulation ou prendre en charge l'amortissement des titres à leur échéance. La suppression du compte d'affectation spécial, en 1988, a conduit à ôter tout moyen d'action à la C.A.D.P. d'amortissement de la dette publique. En raison du caractère temporaire de sa mission, la caisse ne peut être considérée comme un outil permanent de gestion de la dette.

Avec le F.S.R., la direction du Trésor disposait d'un service capable d'intervenir, avec discrétion si nécessaire, sur le marché secondaire, en cohérence avec l'action de la Banque de France et celle de la Caisse des dépôts et consignations.

2° - Relations du Fonds de soutien des rentes avec le budget de l'Etat

Le Fonds de soutien des rentes est un service sans personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, géré par la Caisse des dépôts et consignations. Ses opérations, précédemment

enregistrées hors budget, ont été intégrées à celui-ci par arrêté du 5 mars 1986.

Elles ne donnent pas lieu pour autant à des prévisions de recettes et de dépenses en loi de finances, au motif que ces prévisions, au demeurant délicates à établir, pourraient servir de base à des spéculations. L'intégration a lieu après exécution, à la fin de chaque semestre.

Les recettes sont imputées au budget général, à la ligne 806-92 "*Autres recettes en atténuation de frais de trésorerie*", qui n'est pas spécifiquement réservée au résultat du F.S.R. (1). En 1990, sur 2,61 milliards de recettes comptabilisées sur cette ligne, 2,55 milliards proviennent de l'apurement du compte de résultat du F.S.R.

Les dépenses de fonctionnement du compte sont imputées au chapitre 12-04 "*Frais de trésorerie*" du budget des charges communes.

Les avances de l'Etat au F.S.R. (4 milliards en 1987 et 5 milliards en 1988, remboursés en 1990) ont été imputées au compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics. Au bilan du Trésor, ces avances apparaissaient jusqu'à leur remboursement au compte d'immobilisation 271.28.

L'arrêté du 5 mars 1986 a ouvert un compte de dépôt au titre des services non personnalisés de l'Etat a été ouvert dans les comptes de l'agent comptable central du trésor pour y recueillir les disponibilités du fonds (compte 369.3).

3° - Opérations autorisées par l'article 56-II (b) de la loi de finances initiale pour 1991. Opérations semblables menées en 1990 et antérieurement. Résultats et règles d'imputation.

L'article 56-II (b) de la loi de finances initiale pour 1991 autorise le ministre des finances à procéder, en 1991, dans des conditions fixées par décret, à des conversions facultatives, des rachats ou des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'Etat.

1. Depuis 1991, les recettes sont imputées à la ligne 806-52, réservée à cette catégorie de recettes.

Par rapport aux dispositions antérieures, le ministre obtient ainsi la faculté de procéder directement à des opérations d'échanges de devises et de taux ("swaps") et à des transactions portant sur des options et des contrats à terme.

A la connaissance de la Cour, la direction du Trésor n'avait pas recouru directement à de telles procédures avant 1991. Les opérations d'échange auxquelles fait allusion la question sont liées à la gestion de la dette de l'Etat, mais pratiquées par le Fonds de soutien des rentes, lequel peut statutairement effectuer toutes opérations de gestion de la dette. Le F.S.R. a effectivement réalisé en octobre 1990 une opération d'échange de taux d'intérêt, dénouée en mars 1991. La Cour examine ces opérations à l'occasion des contrôles du Fonds, dont le dernier portait sur les exercices 1981 à 1988.

En 1987, le Fonds de soutien des rentes a réalisé trois opérations d'échange de taux d'intérêts (taux fixe contre taux variable indexé sur les bons du Trésor à trois mois), pour un montant de 4,5 milliards de francs ; l'évolution des taux, favorable au F.S.R., avait conduit à une plus value potentielle de 290 millions de francs fin 1988, ramenée à 160 millions un an plus tard.

Les opérations de cette nature, lorsqu'elles sont mises en oeuvre directement par le Trésor, sont des opérations de trésorerie, aux termes de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; les pertes et profits correspondants sont imputés directement au compte de résultat de l'année conformément à l'article 35 de l'ordonnance. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1990 (page 253), la Cour a fait valoir que, dans la logique du nouveau plan comptable de l'Etat, la distinction faite par l'ordonnance entre pertes et profits sur opérations de trésorerie et charges de la dette pourrait être réinterprétée, les pertes nettes sur opérations de trésorerie étant des charges de la dette.

Les opérations d'échange de taux, en particulier, modifieront les charges d'intérêt réelles payées par le Trésor ; leurs résultats pourraient être imputés selon leur sens soit au titre premier, soit en recettes en atténuation de frais de trésorerie. Les règles d'imputation n'ont cependant pas encore été définies, le Trésor n'ayant pas procédé à ce jour à un tel échange de taux.

Selon les règles habituellement observées, les pertes et profits réalisés lors des opérations de rachat et d'échange de titres ont été imputés aux comptes de pertes et profits sur opérations de trésorerie.

4° - Efficacité de la politique menée depuis 1985 en vue de moderniser la gestion de la dette publique.

Les résultats déficitaires d'exécution des lois de finances, de l'ordre de 100 milliards, depuis 1982, ont conduit le Trésor à faire appel au marché financier d'une manière permanente et non plus occasionnelle. L'importance de la dette qui en découle a été un des éléments moteurs de la modernisation du marché financier, dont le Trésor se présente aujourd'hui comme un des principaux acteurs.

Les modes d'intervention du Trésor ont évolué dans le sens d'une plus grande transparence et concurrence. Depuis 1987, le Trésor fait appel à des opérateurs spécialisés sur les valeurs du Trésor, qui s'engagent vis-à-vis de lui, selon les termes du cahier des charges du 16 juillet 1986 ⁽¹⁾ :

- à entretenir une équipe de professionnels des valeurs du Trésor,

- à afficher en permanence des cours acheteurs et vendeurs sur les principales valeurs du Trésor,

- à déployer des efforts importants de placement des valeurs du Trésor,

- à participer de manière régulière et significative aux adjudications des valeurs du Trésor.

Les spécialistes sont avant tout des opérateurs présents en permanence sur le marché secondaire. Chacun d'entre eux doit participer pour une part significative au marché secondaire des valeurs du Trésor donnant lieu aux échanges les plus importants.

L'action conduite par les spécialistes en valeurs du Trésor doit notamment assurer la plus grande liquidité possible des valeurs.

La Caisse des dépôts et consignations fait partie depuis l'origine du groupe des spécialistes en valeurs du Trésor.

Les interventions directes de la Caisse des dépôts en matière de gestion de la dette publique sont définies en relation avec la direction du Trésor et la Banque de France dans le cadre du Fonds de soutien des rentes et de la Caisse d'amortissement de la dette publique. La Caisse des dépôts contribue au développement du F.S.R. par l'attribution d'une enveloppe de 6 milliards mise à disposition du Fonds en 1987 par convention.

1. Cahier remplacé par un nouveau cahier des charges à compter du 1er janvier 1991, qui impose aux opérateurs des conditions encore plus strictes.

La Caisse des dépôts a aussi une action propre, sous la tutelle du Trésor, une part de ses emplois étant affectée à des achats de titres d'Etat. Selon son rapport annuel, la caisse a souscrit en 1990 à hauteur de 12 milliards aux adjudications d'obligations assimilables du Trésor (O.A.T.), soit 11 % des émissions d'O.A.T. (138 milliards).

Fin 1990, la C.D.C. détenait 55 milliards d'obligations de l'Etat (1) et 187 milliards de bons en comptes courants, soit 34 % de l'encours de ces bons. La proportion de l'encours de ces bons qu'elle détient tend cependant à diminuer depuis quelques années, en raison de l'augmentation plus rapide de l'encours total des bons, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

Encours des bons en comptes courants au 31 décembre

(en milliards de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Encours total (1)	33,71	370,3	434,4	450	520	549,9
Encours détenu par la C.D.C. (2)	161,5	171,7	167,3	176,6	198,7	187,1
(2) / (1) en %	48	46	39	39	38	34

1. Sources : Statistiques monétaires et financières de la Banque de France en 1990 (bilan de la Caisse des dépôts et consignations et des caisses d'épargne).

7. CONDITIONS DE RATTACHEMENT DU FONDS DE CONCOURS «PRODUIT DE LA REMUNERATION DES FONDS DEPOSES A LA CAISSE DES DEPOTS SUR LE LIVRET A-H.L.M.» AU BUDGET DE L'URBANISME, LOGEMENT ET SERVICES COMMUNS

QUESTION

Le décret n° 90-213 du 9 mars 1990 a prévu que les fonds déposés par les organismes de H.L.M. sur le livret A seraient affectés au financement du logement social. Le produit de la rémunération de ces fonds a, ultérieurement, été assimilé, par le décret n° 90-823 du 20 septembre 1990 à un fonds de concours et rattaché au budget de l'Urbanisme, Logement et Services Communs (chapitre 65-48 «*Construction et amélioration de l'habitat*»). Toutefois, en dépit des affirmations réitérées du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, aucune contrepartie, sous la forme d'ouverture de crédits sur fonds de concours, n'a été notée dans le cadre de l'exercice 1990. La Cour, elle-même, ne fait pas mention d'une éventuelle inscription de crédits consécutive à la mise en oeuvre des décrets précités.

La Commission des finances souhaiterait, à ce sujet, soumettre à l'examen de la Cour les explications relatives à l'utilisation, en 1990, du fonds de concours «*Produit de la rémunération des fonds déposés à la Caisse des dépôts sur le livret A-H.L.M.*» qui lui ont été fournies par le ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace.

En matière d'autorisations de programme, la Direction de la Construction aurait ainsi procédé à une «*opération de relais de trésorerie*» en attendant de pouvoir régulariser la situation en 1991. Le montant du fonds de concours étant évalué à 300 millions de francs, 168 millions de francs provenant de l'article 01 «*Logements destinés à la location*» et 132 millions de francs déjà inscrits sur la ligne fongible SIAPALULOS ont donc été mobilisés par prélèvement sur les autorisations de programme disponibles. La première dotation correspondait à des autorisations de programme destinées à financer les anciennes aides à la pierre et restées sans utilisation depuis 1988. La seconde dotation représentait une partie des dotations qui, par exception au principe de déconcentration des subventions de la ligne fongible, restent gérées au plan national.

Sur la base du décret du 20 septembre 1990, créant le fonds de concours, la Caisse des dépôts a procédé à deux versements en 1991 :

- au titre de la période du 15 mars au 30 septembre 1990, 204,3 millions de francs rattachés à l'exercice 1991 par arrêté du 27 février 1991 ;

- au titre de la période du 1er octobre au 31 décembre 1990, 137,7 millions de francs également rattachés à l'exercice 1991 par arrêté du 29 juillet 1991.

Sur ce total, 300 millions de francs sont venus en régularisation et ont permis de mettre fin au «relais de trésorerie» ; 42 millions de francs sont disponibles sur l'exercice 1991.

La Cour peut-elle confirmer et affiner l'information de la Commission ? Peut-elle également préciser la date de l'encaissement effectif par le Trésor des sommes recueillies sur le fonds de concours ? Estime-t-elle justifié le choix d'une date nécessairement postérieure au 31 décembre 1990, compte-tenu des dates de rattachement, pour procéder à cet encaissement ?

La Cour pourrait-elle également indiquer à la Commission :

- l'origine ainsi que le montant total du reliquat d'autorisations de programme sur lequel ont été prélevés, à l'article 01 du chapitre 65-48, 168 millions de francs ? Ces dotations ne seraient-elles pas susceptibles d'être annulées ?

- surtout, la portée et la valeur juridique, au regard des textes régissant le droit budgétaire, de la notion «d'opération de relais de trésorerie».

Pour ce qui touche les crédits de paiement, l'absence prévisible d'un versement provenant du fonds de concours avant la fin de l'exercice 1990 a justifié l'inscription par voie de décret d'avance, en date du 27 septembre 1990, de 120 millions de francs sur la ligne fongible SLA/PALUIOS. Ainsi que le constate la Cour, page 129 de son rapport, «cette dotation supplémentaire était inutile : sur ce chapitre, 1.634 millions ont été reportés à l'exercice suivant» dont 932 millions sur cette seule ligne. La Cour peut-elle :

- préciser les motifs de la fixation à 120 millions de francs du montant des crédits de paiement supplémentaires nécessaires au financement du programme annoncé par l'État dans le secteur locatif social ;

- dégager l'origine du montant cumulé des reports qui avoisine aujourd'hui le milliard de francs. Ces reports sont-ils justifiés ?

En particulier, l'inscription automatique de 300 millions de francs en crédits de paiement sur la ligne fongible SLA/PALUIOS pour l'exercice 1991 n'aura-t-elle pas pour effet d'accroître le caractère incompressible des reports constatés sur cette ligne ? Toutefois, l'annulation éventuelle de cette dotation serait-elle compatible avec les règles fixées par l'article 19 de l'ordonnance organique de 1959 ?

REPOSE

Les fonds déposés par les organismes HLM sur un livret A spécifique sont affectés, selon le décret n° 90-213 du 9 mars 1990, au financement du logement social. Le produit de la rémunération de ces fonds a été assimilé, par le décret n° 90-823 du 20 septembre 1990, à un fonds de concours rattaché au budget de l'urbanisme, du logement et des services communs (chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat").

Comme l'a remarqué la Commission des finances, aucun rattachement de fonds de concours n'a été constaté au cours de l'exercice 1990. La mise en place de ce financement a en effet été tardive, les dates de rattachement étant précisées sur le tableau ci-dessous :

(millions de francs)

Période	Montant	Date d'émission du titre de perception	Date de rattachement
Antérieure au 30.09.1990	204	12.11.1990	27.02.1991
4e trimestre 1990	137	25.04.1991	29.07.1991
1er et 2e trimestres 1991	239	19.09.1991	30.10.1991
3e trimestre 1991	137	06.11.1991	30.10.1991
4e trimestre 1991	58	14 05.1992	-

Le montant du fonds de concours s'est donc élevé à 342 millions de francs pour l'exercice 1990 et à 435 millions de francs pour l'exercice 1991, 58 millions de francs n'étant pas encore encaissés et devant être rattachés à l'exercice 1992

Au total le chapitre 65-48 a bénéficié de 718 millions de francs d'autorisations de programme ouvertes sur fonds de concours, dont 645 millions de francs sur l'article 10 ("ligne fongible") et 73 millions de francs sur l'article 20 (PAP). En 1991, 577 millions de francs ont été utilisés, dont 504 millions de francs sur l'article 10 et 73 millions de francs sur l'article 20. Les autorisations de programme à reporter sur l'exercice 1992, pour ce fonds de concours, s'élèvent à 199 millions de francs, dont 141 millions de francs disponibles et 58 millions à rattacher.

La Cour partage la préoccupation de la commission des finances relative aux dates d'encaissement des fonds de concours, leur rattachement paraissant pouvoir être mené avec plus de diligence. Elle observe cependant que la situation s'est améliorée à cet égard au cours de l'exercice 1991.

L'opération dite de "relais de trésorerie" évoquée dans la question a consisté à effectuer des virements d'autorisations de programme et de crédits entre articles du chapitre 65-48.

Or, l'ordonnance organique ne prévoit de conditions restrictives que pour les opérations entre chapitres budgétaires. Le Gouvernement a toute latitude pour modifier la répartition des crédits entre articles, d'autant que dans le cas du chapitre 65-48, outre l'article 01 évoqué dans le questionnaire de la commission, plusieurs articles, qui supportent des mesures récentes d'aide au logement social (en particulier les articles 02 - amélioration de la qualité du service - et 03 - PLA d'insertion) ne sont pas dotés d'autorisations de programme et de crédits de paiement en loi de finances initiale, mais sont alimentés par mouvements internes au chapitre en cours d'exercice.

La création en 1988 d'un chapitre unique regroupant les aides à la pierre gérées par le ministère de l'équipement, et en son sein d'une "ligne fongible", avait justement pour but d'offrir au gestionnaire une plus grande souplesse, au détriment sans doute de la clarté en matière d'affectation des crédits publics pour telle ou telle mesure.

L'existence en 1990 d'autorisations de programme disponibles sur plusieurs articles a permis d'utiliser, sur l'article 10 du chapitre 65-48, des autorisations de programme qui auraient dû être ouvertes par la voie de rattachement de fonds de concours. Le décret d'avance anticipant les rattachements de fonds de concours a été inutile dans la mesure où, en fin d'exercice, 1.024 millions de francs d'autorisations de programme restaient disponibles. De plus 1.634 millions de francs de crédits de paiement ont été reportés à l'exercice suivant.

Les chiffres provisoires actuellement disponibles permettent d'indiquer qu'une régularisation a été opérée en 1991 : une grande partie des reports d'autorisations de programme ont été utilisés au cours de l'exercice.

D'un montant total de 1.024 millions de francs, les autorisations de programme reportées de l'exercice 1990 à l'exercice 1991 provenaient essentiellement (pour 934 millions de francs) de l'article 20 "Prêts aidés pour l'accession à la propriété". A la fin de

l'exercice 1991, seuls 173 millions de francs restaient disponibles sur cet article.

Sur l'article 01 (reliquat de programme PLA) 367 millions de francs ont été affectés en 1991, 39 millions de francs seulement restant disponibles en fin d'exercice.

Sur l'article 10, 4.519 millions de francs ont été délégués, les autorisations de programme disponibles en fin d'exercice sur crédits budgétaires ne se montant qu'à 423.,68 francs. le rattachement de fonds de concours évoqué ci-dessus a donné lieu à l'ouverture de 345 millions de francs d'autorisations de programme, déléguées à hauteur de 504 millions de francs, 141 millions de francs restant disponibles pour l'exercice 1992.

La nette diminution des reports d'autorisations de programme à la fin de l'exercice 1991 rend dans une grande mesure inutile la réflexion sur leur éventuelle annulation.

Il n'en reste pas moins que le mécanisme adopté dans la gestion des crédits, par transfert d'une grande partie d'entre eux au budget des charges communes (voir la réponse à la question n° 2), limite la portée des constatations relatives aux reports de crédits de paiement, qui auraient été très supérieurs à ce qui a été constaté si le budget de l'urbanisme, du logement et des services communs n'avait transféré au chapitre 44-91 du budget des charges communes que le montant strictement nécessaire au règlement des dépenses.

8. UTILISATION DES CRÉDITS DU FONDS SOCIAL URBAIN

QUESTION

La Cour renouvelle, pour l'exercice 1990, ses remarques touchant la faible consommation des crédits du chapitre 67-10 «Fonds social urbain» du budget de l'Urbanisme, Logement, Transports et Mer. Ce constat récurrent est inquiétant s'agissant de dépenses relatives à l'une des actions prioritaires définies par le Gouvernement. Afin que soit rétablie une certaine transparence des données, la Cour pourrait-elle :

- dresser un état de l'utilisation réelle des crédits et autorisations de programme votés en loi de finances initiale depuis la création de cette ligne ? A cette occasion, la Cour peut-elle isoler, au terme de chaque exercice, le pourcentage global des autorisations de programme et des crédits de paiement, tous ordonnateurs confondus, qui n'ont pu être engagés ou ordonnancés ?

- déterminer les causes auxquelles peuvent être attribués les grippages constatés ?

Par ailleurs, dans son rapport adressé au Président de la République, la Cour dressait déjà, en 1989, certains constats et critiquait la gestion du Fonds social urbain. Après avoir rappelé les textes définissant l'objet du fonds social urbain et les autorités habilitées à définir l'emploi des crédits inscrits sur le fonds, la Cour pourrait-elle :

- indiquer si la relative liberté d'affectation des crédits du Fonds social urbain continue de donner lieu à des usages peu conformes à son objet ? La Commission des finances, pour sa part, a cru déceler, à partir de sources très incomplètes et peu lisibles, une nette évolution des emplois du Fonds vers le financement d'études au détriment de celui d'actions concrètes. La Cour peut-elle vérifier ce point et apporter son sentiment à ce sujet ?

- préciser si l'instabilité dans le choix des orientations suivies et le fractionnement extrême des subventions accordées qu'elle plaçait au centre de sa critique ont persisté après 1987 ? Sur ce point, la Commission des finances constate que les concepteurs de la politique de la ville semblent revendiquer une très grande souplesse justifiant ce type de gestion. Quelle est aujourd'hui l'appréciation de la Cour à ce sujet ?

REPONSE

L'objet du chapitre 67-10 "Fonds social urbain" du budget de l'urbanisme, du logement et des transports a été défini par les actes suivants :

- décret n° 84-531 du 16 juin 1984 créant le comité interministériel pour les villes ;

- décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain ;

- circulaire n° 3465/SG du 22 mai 1989 (Premier ministre) aux préfets de région et de département.

L'emploi des crédits inscrits au fonds social urbain est fixé par le comité interministériel pour les villes, qui accorde deux types d'autorisation de programme :

- des autorisations de programme individualisées, destinées à financer des actions spécifiques, qui sont gérées soit à l'échelon central, soit à l'échelon local ;

- des enveloppes globales dites "crédits déconcentrés" attribuées aux préfets de région.

1. Etat d'utilisation des autorisations de programme et des crédits de paiement depuis la création du chapitre 67-10, article 10 (1)

1.1. Utilisation des autorisations de programme (AP)

a) Taux de mise à disposition par exercice

Le tableau ci-après fait apparaître le taux de mise à disposition des autorisations de programme, c'est-à-dire de celles qui sont soit affectées à une opération menée de bout en bout par l'administration centrale, soit déléguées à un ordonnateur secondaire.

1. Les informations complètes ne sont produites qu'à partir de l'exercice 1988, les pièces comptables relatives aux exercices antérieurs n'étant pas disponibles.

Tableau 1

(millions de francs)

	Loi de finances initiale	Report de l'exercice précédent	Loi de finances rectificative	Décret d'avance	Transferts Répartitions Virements	Annulations	Disponible (1)	Affectés + Délégués (2)	Taux de mise à disposition (2/1)
1985	130,00	--	78,50	--	+ 5,50	--	214,00	186,64	87 %
1986	101,50	27,36	--	--	+ 0,70	(- 25,00)	104,56	102,85	98 %
1987	75,00	1,71	--	--	--	(- 2,00)	74,71	44,79	60 %
1988	81,20	29,92	--	150,00	--	(- 6,50)	254,62	209,24	82 %
1989	265,80	45,38	--	--	--	(- 19,16)	292,02	219,10	75 %
1990	345,07	72,92	(- 3,00)	--	(+ 10,95)	(- 13,48)	412,46	380,67	92 %

b) Taux de consommation des autorisations de programme

Le tableau ci-dessous fait apparaître le taux de consommation des autorisations de programme, c'est-à-dire de celles qui, après avoir été affectées et éventuellement déléguées, ont été engagées.

Tableau 2

(millions de francs)

	Autorisations de programme disponibles	Autorisations de programme affectées + déléguées	Autorisations de programme engagées	Taux de consommation
1988	254,62 (1)	209,24	63,75	30 %
1989	246,64	219,10	253,47	--
1990	339,57	380,67	246,30	65 %
Total	840,83	809,01	563,52	71 %

(1) Les autorisations de programme disponibles représentent les mises à disposition de l'année (loi de finances initiale, décret d'avance, virements, transferts, répartitions, annulations). Pour l'année 1988, ce montant a été majoré du "report" des autorisations de programme non consommées des exercices antérieurs.

1.2. Consommation des crédits de paiement

Tableau 3

(millions de francs)

	Loi de finances initiale	Report de l'exercice précédent	Loi de finances rectificative	Décret d'avance	Transferts Répartitions Virements	Annulations	Disponible	Consommés	Taux de mise à disposition
1985	40,50	--	38,30	--	- 3,50	--	75,30	15,40	20 %
1986	94,00	59,90	--	--	- 8,70	(- 17,00)	128,60	51,72	40 %
1987	42,35	76,88	--	--	--	(- 2,00)	117,23	53,97	46 %
1988	54,20	63,36	-	50,00	+ 3,00	(- 4,36)	166,20	62,21	37 %
1989	73,30	103,99	--	--	--	(- 16,05)	161,24	68,04	42 %
1990	187,07	93,20	(- 3,00)	--	+ 10,95	(- 18,74)	269,48	160,72	60 %

On observe qu'en décembre 1990, 30 % des autorisations de programme n'avaient pas fait l'objet d'un engagement et qu'en dépit d'une amélioration du taux de consommation des crédits de paiement en 1990, 40 % n'ont pas été consommés.

La majoration de la dotation du FSU par le décret d'avance n° 88-754 du 10 juin 1988 (150 millions de francs en autorisations de programme et 50 millions de francs en crédits de paiement), même si elle visait à corriger la baisse sensible des dotations en loi de finances initiale de 1987 à 1988, s'est traduite, compte tenu de la date de publication du décret et des délais administratifs de mise à disposition des autorisations de programme, par une sous-consommation de 70 % de ces dernières et de 63 % des crédits de paiement.

Si le complément de dotation en autorisations de programme pouvait se concevoir pour permettre l'engagement de nouvelles actions, les 50 millions de francs de crédits de paiement ne se justifiaient pas.

2. Autorisations de programme non affectées ou non déléguées

Il ressort du tableau n° 1 que les montants des autorisations de programme non affectées ou non déléguées s'établissent comme suit pour les exercices considérés :

- 1988 : 45,38 millions de francs,
- 1989 : 72,92 millions de francs,
- 1990 : 31,79 millions de francs.

3. Crédits de paiement non ordonnancés ou non mandatés

Le tableau n° 3 fait ressortir une sous-consommation de :

- 1988 : 103,99 millions de francs,
- 1989 : 93,20 millions de francs,
- 1990 : 108,76 millions de francs.

4. Causes des difficultés de gestion

4.1. La sous-consommation des dotations budgétaires

La sous-utilisation des autorisations de programme résulte essentiellement de la gestion de ces dotations budgétaires au niveau local.

Sur 809,01 millions de francs mis à disposition de l'ensemble des ordonnateurs (cf. tableau n° 3), 746,07 millions de francs, pour les exercices 1988, 1989 et 1990, étaient destinés aux préfets de région et de département.

Sur ces 746,07 millions de francs, 527,05 millions de francs étaient utilisés à la clôture de l'exercice 1990.

Les autorisations de programme affectées à l'administration centrale sont gérées sans autres retards que ceux qui résultent de lenteurs dans le fonctionnement du circuit décisionnel et administratif (cf. infra 4.2.). En 1988 et 1989, on ne constate aucune sous-consommation.

Sur un total de 62,94 millions de francs affectés en 1988, 1989 et 1990, 48,5 millions de francs l'ont été en 1990 et sur lesquels 16,36 millions de francs seulement ont été engagés. Cette faible consommation fait apparaître sur les trois années une consommation de 58 % (36,48/62,94) imputable au seul exercice 1990.

4.2. Les délais administratifs de mise à disposition des autorisations de programme accordées en CIV

Les délais moyens résultant des phases de procédure retracées à l'annexe I sont de l'ordre de quatre mois.

4.3. Les délais d'utilisation des autorisations de programme

Au niveau central, les autorisations de programme sont utilisées dès mise à disposition.

Au niveau local, les retards constatés résultent :

- des lenteurs administratives de mise à disposition effective des autorisations budgétaires ;

- des délais de diffusion des diverses instructions ;

- des difficultés inhérentes à la mise en oeuvre de la politique de la ville : opérations complexes et innovantes, interventions de nombreux acteurs, recrutement de professionnels maîtrisant des techniques rares ;

- des difficultés de passage d'une politique à une autre lorsque la politique de la ville s'est substituée à la politique de développement social urbain ;

- de changements de municipalité pouvant remettre en cause les actions entreprises ou envisagées ;

- de la difficulté de faire collaborer les divers partenaires intéressés à un objectif donné.

5. Emploi des autorisations de programme

L'emploi des autorisations de programme pour les années 1989 et 1990 figure dans les annexes II, III et IV.

6. Financement d'études au détriment de celui d'actions concrètes

Le paragraphe I de l'annexe 16 de la circulaire n° 3465/SG du 22 mai 1989 précise que "dans tous les cas, le diagnostic urbain et

social est indispensable à l'élaboration d'un projet de contrat de développement social et urbain".

La raison invoquée par l'administration pour expliquer la part importante des études (les dépenses de diagnostic comprenant les études préalables aux réalisations projetées et le financement des équipes de maîtrise d'oeuvre urbain et social -MOUS- représentent en 1990, d'après le tableau de l'annexe III, 41,59 % des autorisations de programme utilisées), est d'éviter le reproche fait antérieurement au fonds national d'aménagement urbain (FNAU) d'être devenu "un guichet de distribution automatique de subventions".

S'il est admissible que des crédits du titre VI du budget de l'Etat soient utilisés pour le financement d'études directement liées à des réalisations ultérieures, ou même pour payer des équipes rassemblées pendant une courte durée pour préparer des investissements à venir, des subventions d'investissement ouvertes à ce titre ne devraient pas couvrir durablement le fonctionnement de telles équipes, même si on les qualifie de maîtrise d'oeuvre sociale et urbaine.

7. Fractionnement des subventions

L'annexe V indique, pour l'année 1990, le montant et le nombre de subventions accordées.

Le nombre de sites concernés par l'action du Fonds social urbain était d'environ quatre cents en 1990, sans compter la centaine de conventions ville-habitat en cours de négociation.

Il est vrai qu'un nombre important de subventions sont d'un montant modeste. De telles subventions peuvent toutefois se justifier lorsqu'elles répondent à des demandes locales portant sur de petits projets. Dans ce cas, c'est la longueur des délais qui est la plus critiquable.

S'agissant des objectifs et des procédures, la circulaire du Premier ministre du 22 mai 1989 énumère :

- les conventions de quartier pour le développement social urbain d'une durée de cinq ou de trois ans selon qu'elles s'inscrivent ou non dans un contrat de plan ;

- les conventions ville-habitat d'une durée de trois ans qui concernent des projets d'urbanisme ;

- le PACT-URBAIN ARC-NORD EST qui intègre des actions relevant de l'aménagement du territoire et de réhabilitation urbaine ; il fait l'objet de contrats de plan avec plusieurs régions ;

- les programmes complémentaires pour la mise en oeuvre de projets portant sur l'embellissement de la ville, sur la revalorisation de quartiers anciens, sur l'amélioration du fonctionnement urbain (mieux vivre et circuler en ville - innover dans les quartiers urbains - développer les activités économiques et d'insertion - ville accueillante aux familles - développement du commerce et de l'artisanat) ;

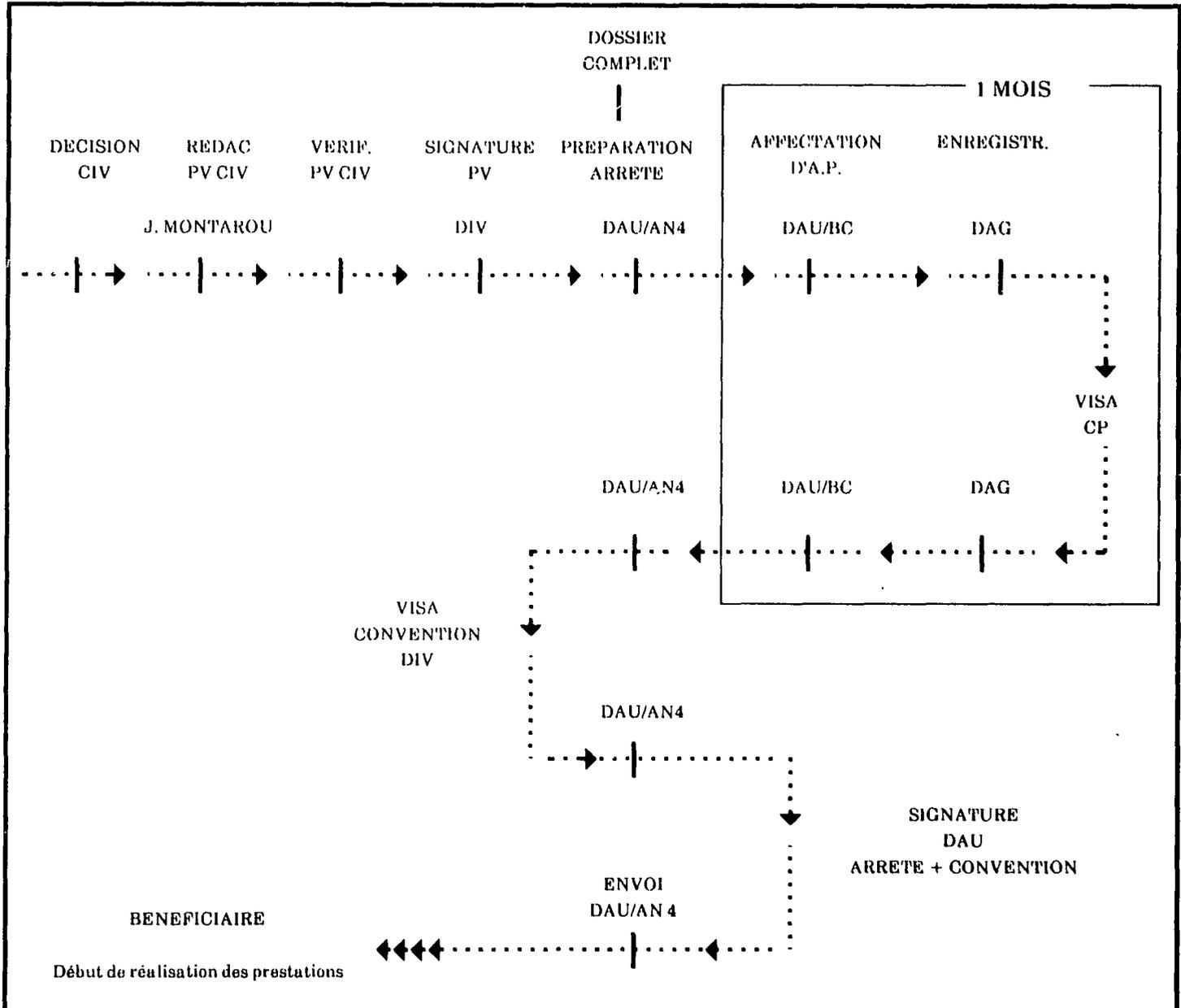
- les programmes nationaux et de solidarité : accueil des plus démunis dans l'habitat, accueil des nomades, accueil dans l'habitat des personnes âgées, droits et ville (accès aux aides des populations supportant de très lourds handicaps).

Cette énumération explique la difficulté que présente la coordination de projets qui ont pour objet d'atteindre simultanément plusieurs objectifs et font intervenir des acteurs relevant d'autorités multiples : État, région, département, commune, sans parler des populations concernées.

Cette complexité est pour une large part à l'origine de la sous-consommation déjà évoquée de dotations budgétaires mises à la disposition des préfets de région et de département.

Annexe 1

Circuit d'un dossier de demande de subvention pour la préparation d'un arrêté ministériel attributif



Annexe 2

Utilisation des autorisations de programme 1989 - France entière -

(millions de francs)

	AP déléguées	Diagnostic (études préalables et MOUS)	Restructuration et aménagement urbain	Actions sociales et économiques	Programmes nationaux complémentaires	TOTAUX AP utilisées
Contrats de plan						
- DSQ	43,1	12,98	28,66	7,777	0,088	49,505
- Pact Arc N.E.	14,5	1,254	1,051	0,463	-	2,768
<i>Total</i>	57,6	14,234 (27,23 %)	29,711 (56,84 %)	8,24 (15,76 %)	0,088 (0,17 %)	52,273
Hors Contrats de plans	106,7					
- Conventions de quartiers		5,23	23,757	5,105	0,379	34,471
- Conventions Ville/Habitat		8,938	4,108	0,15	1,727	14,923
<i>Total</i>	106,7	14,168	27,865	5,255	2,106	49,394
Diverses opérations ponctuelles		6,081 (15,27 %)	27,954 (70,21 %)	3,523 (8,85 %)	2,256 (5,67 %)	39,814
- AP. hors CP						
- AP complémentaires 89	19,6					
TOTAL	183,36	34,483 (24,37 %)	85,53 (60,45 %)	17,018 (12,03 %)	4,45 (3,15 %)	141,481

Enquête réalisée par l'administration sur la base d'un questionnaire adressé à tous les préfets de métropole. Les chiffres figurant sur ce tableau correspondent aux réponses reçues, certains préfets n'ayant pas répondu.

Annexe 3

Utilisation des autorisations de programme 1990 - France entière -

(millions de francs)

	AP déléguées	Diagnostic (études préalables et MOUS)	Restructuration et aménagement urbain	Actions sociales et économiques	Programmes nationaux complémentaires	TOTAUX AP utilisées
Contrats de plan						
- DSQ	60	28,482	29,212	4,656	0,681	63,031
- Pact Arc N.E.	22,5	0,998	1,487			2,485
<i>Total</i>	82,5	29,48 (45,00 %)	30,699 (46,86 %)	4,656 (7,10 %)	0,681 (1,04 %)	65,516
Hors Contrats de plans	128,5					
- Conventions de quartiers		12,272	12,198	4,958	1,345	30,773
- Conventions Ville/Habitat		16,568	6,632	2,872	7,889	33,961
- Contrats de ville					3,798	3,798
<i>Total</i>	128,5	28,84 (42,10 %)	18,83 (27,48 %)	7,83 (11,42 %)	13,032 (19,00 %)	68,532
Diverses opérations ponctuelles		5,274	3,725	2,1	7,773	18,872
- AP. hors CP						
- AP complémentaires	64,5					
- Reliquat 90						
TOTAL	275,5	63,594 (41,59 %)	53,254 (34,82 %)	14,586 (9,54 %)	21,486 (14,05 %)	152,92

Annexe 4

	Programmes territoriaux ----- Contrat de Ville	Programmes complémentaires aux programmes territoriaux					
		Banlieues 89	Patrimoine quartiers anciens	Vivre et circuler en ville	Innover dans les services urbains	Famille Habitat (zones en difficulté)	Commerce artisanat (hors DSQ)
1988			15,307	1,436	2,082	38,09	
1989	4,818	2,624	2,891	2,335	0,088	0,201	0,5
1990	10,369	15,265	4,086	0,735	3,975	0,514	

Annexe 5

Programmes nationaux de solidarité				Evaluation Valorisation	Affaires diverses	TOTAL
Accueil des démunis dans l'habitat	Droits et Ville	Insertion	Accueil des personnes âgées			
3,694	-	-	0,912	11,455	2,116	75,092
9,042	2,132	0,205	0,41	7,642	1	33,888
14,038	1,307	3,282	0,109	5,182	31,725	90,58

Annexe 6

Nombre de subventions accordées par tranches d'importance en 1990

Inférieur à 50.000 francs	De 50.000 à 100.000 francs	De 101.000 à 499.000 francs	De 500.000 à 999.000 francs	Supérieur à 1.000.000 de francs
292 (1)	311	490	85	30

(1) Dont 27 d'un montant inférieur à 10.000 francs. On en trouve même une de 1.231 francs.

9. LE FONDS POUR L'AMENAGEMENT DE L'ILE DE FRANCE

QUESTION

La Cour constate dans son rapport (page 79) que "le Fonds pour l'aménagement de l'île de France a enregistré des recettes, mais très peu de dépenses. Cet état de choses n'est que la conséquence de la règle posée par l'article 25 de l'ordonnance organique, selon laquelle, à partir du quatrième mois suivant la création d'un compte d'affectation spéciale, les recettes encaissées constituent la limite des engagements et des ordonnancements de dépenses. Les encaissements ont été trop tardifs pour que les dépenses aient pu être faites dans l'exercice".

Interrogé par le rapporteur spécial de la commission des finances, le ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace devait préciser qu'en regard à certains retards dans l'organisation pratique des procédures, le compte n'avait, en effet, pu enregistrer de recettes qu'à compter du mois d'avril. Toutefois, l'essentiel des encaissements a été comptabilisé au cours du mois de mai 1990. En tout état de cause, la quasi-totalité de la recette attendue avait déjà été encaissée à la fin du premier semestre.

La Cour peut-elle donc confirmer ces données et, le cas échéant, expliquer le sens de sa remarque au regard des indications fournies par le ministère de l'équipement ?

Afin de connaître avec précision l'ampleur des difficultés lors de la mise en place du compte, la commission souhaiterait, par ailleurs, savoir si la Cour dispose d'éléments lui permettant de mesurer le taux de consommation réel des autorisations de programme au cours de l'exercice 1990, les données que détient la commission ne concernant que le montant des affectations, délégations et subdélégations. Indépendamment des contraintes d'ordre légal déjà signalées, la Cour a-t-elle constaté des difficultés dans l'exécution sur le terrain du programme financé par le compte ? Peut-elle, le cas échéant, préciser la nature de ces difficultés ?

La commission souhaiterait également connaître l'opinion de la Cour sur l'adaptation de la technique budgétaire du compte d'affectation spéciale à l'objectif poursuivi par le Gouvernement. En effet, compte tenu des règles particulières d'affectation des crédits fixés par l'article 25 de l'ordonnance organique, les possibilités d'engagement et d'ordonnancement sont limitées au cours de l'exercice et repoussées, dans le cas d'espèce, au second trimestre. De telles pratiques sont-elles compatibles avec la notion de "plan d'urgence" ? Quels remèdes éventuels la Cour suggère-t-elle d'apporter pour pallier ce handicap ?

REPONSE

1. Alimentation du compte

Le fonds de l'aménagement de l'Ile de France a été créé par la loi de finances rectificative pour 1989 à compter du 1er mars 1990. Ses dotations en autorisations de programme et crédits de paiement ouvertes pour 1990 ont fait l'objet d'un décret de répartition, ventilant les crédits ouverts par chapitre, pour un montant égal à celui des recettes attendues (1 milliard de francs).

Les premiers encaissements ont eu lieu dès l'ouverture du compte : au 30 avril 1989, ils atteignaient 839,9 millions de francs, soit 85 % du total de l'année. Mais ces encaissements n'ont été notifiés au ministère de l'équipement, gestionnaire du compte, qu'à partir du 13 juillet.

Le tableau joint en annexe 1 indique l'échelonnement de ces encaissements et de ces notifications.

Outre ce retard, les délais d'adoption du programme d'intervention et de mise en place des opérations, sur lesquels on reviendra ci-après, n'ont permis qu'une consommation très limitée des crédits en 1990.

2. Taux de consommation des autorisations de programme. Difficultés rencontrées

Le tableau constituant l'annexe 2 donne la situation des affectations et des délégations d'autorisations de programme à fin 1990, telle qu'elle ressort des données de la comptabilité centrale du ministère.

On constate que la totalité des crédits ouverts sur les chapitres 1 (logement), 2 (action foncière), 5 (investissements routiers) et 6 (études) avait été affectée ou déléguée.

Il est, par contre, difficile de connaître l'échelonnement dans l'année des engagements qui sont effectués localement car, en l'absence d'un dispositif de suivi permanent au niveau central, la situation ne peut être appréhendée que globalement, par la remontée d'informations multiples et leur centralisation après la clôture de l'exercice.

D'après l'état de la comptabilité spéciale des investissements de l'Etat fourni, à partir de ses fichiers informatiques, par la direction de la comptabilité publique, le

montant des engagements effectués au cours de l'année 1990 s'élève à 202.913.797 francs.

En revanche, le montant des dépenses effectives ne s'élève qu'à 22.567.906 francs.

Ces chiffres mettent en évidence la faible consommation des crédits à laquelle il a été fait allusion plus haut.

Cette situation semble tenir à plusieurs causes entraînant des délais qui peuvent se cumuler.

On peut mentionner notamment :

- la définition des principes d'intervention et l'adoption du premier programme d'actions qui, en raison du caractère novateur de l'entreprise, ont nécessité de longues discussions interministérielles, voire dans un cas un arbitrage du Premier ministre ;

- l'application des différentes procédures administratives et comptables de mise à disposition et d'utilisation des crédits, mais aussi la nécessaire adaptation de la réglementation au champ et aux principes d'intervention du Fonds (extension des subventions pour surcharge foncière à l'ensemble de l'Île de France, relèvements du montant des droits de réservation en matière de logements des fonctionnaires, notamment) ;

- la très grande complexité des opérations constituant la finalité du Fonds, notamment : programme de logements locatifs sociaux, acquisitions foncières, opérations de réhabilitation, travaux routiers, investissements de transports et la lourdeur des procédures impliquant la mise en oeuvre de mesures contraignantes (préemption, expropriation, etc...) ou de mesures sociales (relogement), la recherche de l'adhésion et de la collaboration des collectivités territoriales concernées, la coordination des différents acteurs, l'obtention de concours financiers complémentaires, etc...

En conclusion sur ce point, la faible consommation de crédits, que l'on ne peut que regretter dans la mise en oeuvre d'un "plan d'urgence", tient essentiellement à la complexité de réalisation du programme lui-même.

Il convient toutefois d'observer que la définition des programmes d'action et des principes d'intervention, premier acte de la procédure, aurait pu être faite dès la création du Fonds et avant même la réalisation des premières recettes.

3. Adaptation de la forme du compte d'affectation spéciale à l'objectif poursuivi

Le recours au cadre juridique du compte d'affectation spéciale pour la réalisation de ce programme d'aménagement de l'Ile de France a été retenue en considération du financement particulier de ce compte, alimenté à titre principal par la ressource spécifique que constitue le produit de la taxe assise sur la surface des bureaux sis dans la région.

Sur ce point, il y a lieu d'observer :

- d'une part, que le cadre juridique adopté est conforme aux dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ;

- d'autre part, que les règles de fonctionnement des comptes d'affectation spéciale, et notamment celle qui veut que le total des dépenses engagées ou ordonnancées ne peut excéder le total des recettes, ne sont pas, comme il a été montré ci-dessus, la cause principale des retards de consommation constatée, qui auraient pu être en partie évités.

Annexe 1

Fonds pour l'aménagement de l'Île de France

Echelonnement des recettes 1990

(en francs)

Date	Montant	Date de notification
au 30 04.90	839.898.869,84	13.07.90
au 31 07.90	949.516 361,19	27.08.90
au 31 08.90	960.492.670,39	01.10.90
au 31.10.90	968.225.002,54	29.11.90
au 31.12.90	970 428.825,29 (chiffre provisoire)	05.02.91
au 31 12.90	970.432.041,29 (chiffre définitif)	10.10.91

Annexe 2

Fonds pour l'aménagement de l'Ile de France

Situation des affectations et des délégations d'autorisations de programme 1990

(en millions de francs)

Chapitre	Situation fin 1990		
	AP ouvertes en LFI	AP ouvertes définitives (1)	AP affectées ou déléguées
1 Logement social	485	485	485
2 Acquisitions foncières	90	90	90
3 Immeubles Etat	200	199	0
4 Transports collectifs	60	31,4	0
5 Investissements routiers	150	150	150
6 Etudes	15	15	15
TOTAL	1.000	970,4	740

(1) Compte tenu des annulations par arrêté du 27 septembre 1991.

10. OFFICES INTERPROFESSIONNELS AGRICOLES

QUESTION

S'agissant des offices interprofessionnels agricoles, la Cour observe que le résultat des nombreuses opérations d'intervention inter-offices *"est que les crédits dont disposent effectivement chaque année les offices n'ont plus grand chose à voir avec ceux qui sont annoncés au Parlement lors du vote des lois de finances"*. Elle constate également que ces offices *"servent de plus en plus à financer des dépenses de l'Etat en dehors des prévisions budgétaires"*.

La Cour peut-elle dresser et commenter un état récapitulatif des dépenses ainsi financées au cours des trois derniers exercices clos au budget de l'agriculture et de la forêt en précisant leur incidence sur le niveau des réserves de chacun des offices ?

REPONSE

Le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1990 fait état d'un nombre important de mouvements financiers entre les offices interprofessionnels agricoles et cite ceux qui concernent l'ONIVINS. Par ailleurs, il relève que les aides exceptionnelles attribuées aux agriculteurs au titre de la sécheresse en 1990 ont été financées en grande partie sur les disponibilités apparaissant dans les ressources des offices.

Ces constatations ont conduit la Cour à souligner que de tels mouvements de crédits en cours de gestion font que les dotations dont les offices disposent réellement sont très éloignées de celles arrêtées en début d'exercice après consultation du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et communiquées au Parlement à l'occasion de la préparation de la loi de finances de l'année suivante. De même, l'utilisation à sa demande à des fins non programmées en début d'exercice de disponibilités financières des offices permet à l'Etat de ne pas faire figurer à son budget les dépenses correspondantes.

La Commission des finances a relevé ces observations et a souhaité qu'un état récapitulatif des dépenses ainsi financées au cours des trois derniers exercices clos soit dressé, faisant apparaître notamment leur incidence sur le niveau des réserves de chacun des offices.

Les précisions demandées portent donc sur les années 1988 à 1990. Dans le cadre de l'exercice normal de ses compétences juridictionnelles, la Cour a enquêté de 1988 à 1991 sur les comptes et la gestion des organismes chargés de mettre en oeuvre les dispositions de la politique agricole commune et de faciliter en même temps le fonctionnement des marchés et l'organisation des producteurs. A ce titre, les offices ont été contrôlés ; mais ce contrôle a porté pour la plupart d'entre eux sur les années 1983 à 1986 ou 1987 : seuls les comptes de l'ONIVINS ont été contrôlés jusqu'en 1988 et ceux de l'ONIC jusqu'en 1989.

Par conséquent, la Cour ne dispose pas à l'heure actuelle de données détaillées issues de la vérification des comptes, permettant de dresser un état récapitulatif en toute certitude.

Elle a toutefois pu établir, à partir des documents produits par les offices ou de renseignements fournis par le ministère de l'agriculture, des tableaux qui font apparaître les dotations annuelles attribuées aux offices (tableau n° 1), les mouvements financiers entre les offices (tableau n° 2), la situation des réserves financières inscrites dans les bilans (tableau n° 3) et les prélèvements sur leurs réserves demandés par l'Etat (tableau n° 4).

I - Elaboré à partir d'indications fournies par le ministère de l'agriculture, le tableau n° 1 part des dotations attribuées à chaque office sur les crédits ouverts par la loi de finances initiale de l'année au chapitre 44.53 après consultation du CSO et réparties sur le chapitre 44.54.

Il fait apparaître successivement :

- les dotations initiales destinées à être réparties entre les différents offices ;

- les dotations revenant à chaque office après ouverture éventuelle de crédits en loi de finances rectificative directement sur le chapitre 44.54 ;

- les dotations effectivement ouvertes aux offices ;

- la différence entre les deux lignes précédentes, faisant ressortir par un signe négatif l'insuffisance de dotation ;

- l'ensemble des fonds mis à la disposition de chaque office sur le chapitre 44.54, sur d'autres chapitres du budget général ou par des mouvements entre offices ;

- l'écart entre le montant précédent et la dotation effectivement ouverte portée à la ligne 3.

II - Le tableau n° 2 indique par année les mouvements financiers entre les offices. Certains de ces mouvements peuvent faire intervenir d'autres articles du chapitre 44-54 que ceux qui sont ouverts à chacun des offices : dans ce cas, le mouvement partiel qui apparaît sur le tableau n'est pas forcément équilibré.

III - Le tableau n° 3 donne l'état des réserves financières au 31 décembre, telles qu'elles figurent au bilan des comptes adressés par les offices à la Cour. Il s'agit donc ici d'une donnée comptable qui ne recouvre pas la totalité des disponibilités réelles des offices ; celles-ci ne pourraient être évaluées que lors de la vérification des comptes d'un office, en retenant comme virtuellement disponibles les crédits affectés à des opérations dont la réalisation n'est manifestement pas en cours ou prochaine.

IV - Les montants cumulés par année et par office des actions non programmées en début d'exercice dont le financement a été assuré par prélèvement sur les réserves à la demande du ministère de l'agriculture ont été communiqués par ce département et sont repris au tableau n° 4.

V - Dans le tableau précédent figure en 1990 un prélèvement de 102 millions de francs sur les réserves de l'ONILAIT au profit de l'ONIC dans le cadre du "plan sécheresse". C'est apparemment, pour les trois années 1988 à 1990, la seule opération concernant deux offices qui ait donné lieu à une demande de la part de l'Etat de prélèvement sur les réserves. Mais ce mode de financement n'a pas été suffisant à lui seul.

En effet, les aides exceptionnelles décidées en 1990 en faveur des agriculteurs en raison de la sécheresse ont donné lieu à des opérations financées par les offices au moyen d'un redéploiement de crédits faisant intervenir non pas simplement les réserves constatées au niveau des capitaux propres, mais aussi des crédits encore affectés dont la désaffectation a été opérée à cette occasion.

C'est ainsi que l'opération d'affouragement de 670 millions de francs menée par l'ONIC au profit des éleveurs a été

financée à hauteur de 289 millions de francs par l'ONIVINS, par utilisation de crédits attribués à cet office sur le budget de l'Etat au titre d'avances budgétaires à l'occasion de la création de la Société des alcools viticoles et non transformées en subventions à cette société, et pour le reliquat, par des prélèvements sur l'ONILAIT, dont les 102 millions de francs prélevés sur les réserves, évoqués plus haut.

De même, l'OFIVAL aurait supporté sur sa trésorerie au début de 1991 le versement de 290 millions de francs, au titre du plan sécheresse de 1990, au profit du Fonds national de garantie des calamités agricoles, qui devaient faire ultérieurement, mais n'ont pas fait, l'objet d'un abondement particulier du budget de l'Etat en loi de finances.

*
* * *

La complexité de ces mouvements financiers, dont certains sont définitifs alors que d'autres, notamment ceux entre les offices, sont des opérations d'avances de trésorerie remboursables ou compensées lors des répartitions faites par l'Etat à partir du chapitre 44.53, montre à l'évidence qu'il convient d'être prudent sur l'évaluation des disponibilités réelles des offices, qui vont au-delà des montants figurant dans leurs comptes au titre des réserves.

La Cour, désireuse de contribuer à la clarification de cette situation, a inscrit à son programme de travail une enquête sur les procédures budgétaires et comptables communes aux offices. Mais il va de soi que l'appréciation à porter sur les capacités d'un office à dégager des réserves nouvelles par désaffectation de crédits conservés pour des opérations terminées ou en sommeil ne peut être opérée qu'en appréhendant le détail de chacune des inscriptions budgétaires en cause.

DOTATIONS ATTRIBUEES AUX OFFICES

Tableau n° 1

(d'après des indications fournies par
le ministère de l'agriculture)

(En millions de francs)

	ONILAIT	ONIFLHOR	ONIPPAM	ONIVINS	ONIC	FIRS	SIDO	OFIVAL	ODEADOM
1987									
Répartition initiale après CSO	1 433,28	502,71	12,39	738,67	19,30	70,00	138,97	1 090,20	63,45
1988									
1. Répartition initiale après CSO	1 543,92	535,79	13,75	751,67	20,47	88,68	215,60	1 124,10	67,90
2. Répartition après LFR 1988	1 593,92	565,79	13,75	761,67	20,47	88,68	215,60	1 144,10	67,90
3. Dotations effectivement ouvertes	1 623,72	565,79	13,75	761,67	20,47	88,68	215,60	1 144,10	67,90
4. Différence entre les lignes (3) - (2)	+ 29,80	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Fonds totaux mis à disposition	882,00	446,94	22,09	672,14	23,37	99,68	319,73	1 488,25	65,40
6. Différence entre les lignes (5) - (3)	- 741,72	- 118,85	+ 8,34	- 89,53	+ 2,90	+ 11,00	+ 104,13	+ 344,15	- 2,50
1989									
1. Répartition initiale après CSO	1 188,65	536,92	14,05	733,67	23,40	92,18	231,30	1 097,10	67,90
2. Répartition après LFR 1989	1 218,65	536,92	14,05	763,67	271,40	92,18	251,30	1 137,10	67,90
3. Dotations effectivement ouvertes	1 218,65	536,92	14,05	629,67	269,90	92,18	251,30	1 136,60	67,90
4. Différence entre les lignes (3) - (2)	0	0	0	- 134,00	- 1,50	0	0	0,50	0
5. Fonds totaux mis à disposition	616,08	543,92	19,05	1 149,28	302,60	96,18	333,65	700,34	72,40
6. Différence entre les lignes (5) - (3)	- 402,57	+ 7,00	+ 5,00	+ 519,61	+ 32,70	+ 4,00	+ 82,35	- 436,26	+ 4,50
1990									
1. Répartition initiale après CSO	945,00	593,00	16,38	787,60	55,40	93,88	210,39	1 075,19	68,16
2. Dotations effectivement ouvertes	761,53	593,00	16,38	787,60	55,40	105,18	305,39	1 075,19	68,16
3. Différence entre les lignes (2) - (1)	- 183,47	0	0	0	0	+ 11,30	+ 95,00	0	0
4. Fonds totaux mis à disposition	839,43	432,66	29,89	215,01	736,68	170,18	407,09	823,08	45,45
5. Différence entre les lignes (4) - (2)	+ 77,90	- 160,34	+ 13,51	- 572,59	+ 681,28	+ 65,00	+ 101,70	- 252,11	- 22,71

Tableau n° 2

MOUVEMENTS FINANCIERS ENTRE LES OFFICES

(d'après des indications fournies par le
ministère de l'agriculture)

(en MF)

	ONILAIT	ONIFLHOR	ONIPPAM	ONIVINS	ONIC	FIRS	SIDO	OFIVAL	ODEADOM
1988									
Onilait/Sido	- 100						+ 100		
Divers	- 41	+ 16				+ 3	+ 23	- 1	
Redéploiement ⁽¹⁾	- 179	- 83					+ 87	+ 97	- 5
Onilait/Sido	+ 100						- 100		
Onivins/Ofival				+ 66				- 66	
Onivins/Ofival				- 11,5				+ 11,5	
Onilait/Ofival	- 50							+ 50	
Divers		- 13,5	+ 8				+ 3		+ 2,5
Onivins/Ofival				- 14				+ 14	
Divers				- 108				+ 108	
Divers				- 31,5	+ 3		+ 28,5		
Divers	- 137	+ 124		+ 13					
Divers ⁽¹⁾		- 124		- 18			+ 50	+ 109	
CUMUL	- 407	- 80,5	+ 8	- 104	+ 3	+ 3	191,5	322,5	- 2,5
(1) Ces mouvements ne sont pas équilibrés (cf. note II, page 3).									

Tableau n° 2 (p. 2)

	(en MF)								
	ONILAIT	ONIFLHOR	ONIPPAM	ONIVINS	ONIC	FIRS	SIDO	OFIVAL	ODEADOM
1989									
Onilait/Onippam	- 5		+ 5						
Onilait/Odeadom	- 4,5								+ 4,5
Onivins/Ofival				+ 126				- 126	
Divers ⁽¹⁾		+ 83						- 278	+ 26
Divers ⁽¹⁾		- 83		+ 160					- 26
Onilait/Onivins	+ 170			- 170					
Onilait/Oniflhor	- 170	+ 170							
Oniflhor/Onivins		- 170		+ 170					
Divers	- 25				+ 25		+ 55	- 55	
Onilait/Onic	- 6				+ 6				
Oniflhor/Onivins		+ 30		- 30					
Oniflhor/Onivins		- 30		+ 30					
Divers ⁽¹⁾	- 256	+ 182	+ 13,5		+ 28				+ 29
Divers	- 14						+ 19		- 5
Divers	- 100	- 52	- 13,5	+ 217,5	- 28				- 24
CUMUL	- 410,5	+ 130	+ 5	+ 503,5	31		+ 74	- 459	+ 4,5
(1) Ces mouvements ne sont pas équilibrés (cf. note II, page 3).									

Tableau n° 2 (p. 3)

(en MF)

	ONILAIT	ONIFLHOR	ONIPPAM	ONIVINS	ONIC	FIRS	SIDO	OFIVAL	ODEADOM
1990									
Onilait/Onivins	+ 67			- 67					
Onilait/Sido	- 2						+ 2		
Onivins/Firs				- 65		+ 65			
Onilait/Sido	- 25						+ 25		
Sido/Ofival							+ 55	- 55	
Oniflhor/Onivins		+ 52		- 52					
Onippam/Onivins			+ 13,5	- 13,5					
Onilait/Ofival	+ 180							- 180	
Onilait/Oniflhor	+ 61	- 61							
Oniflhor/Onivins		- 28		+ 28					
Onilait/Onic	+ 28				- 28				
Onilait/Ofival	+ 20							- 20	
Onilait/Onic	- 4				+ 4				
Sido/Odeadom							+ 5		- 5
Onilait/Onivins	+ 100			- 100					
Onivins/Onic				- 28	+ 28				
Onilait/Odeadom	+ 18								- 18
CUMUL	+ 443	- 37	+ 13,5	- 297,5	+ 4	+ 65	+ 87	- 255	- 23
Plan sécheresse 1990									
Onivins/Onic				- 289	+ 289				
Onilait/Onic	- 381				+ 381				
CUMUL GENERAL	+ 62	- 37	+ 13,5	- 586,5	+ 674	+ 65	+ 87	- 255	- 23

Tableau n° 3

Etat des réserves inscrites au bilan des comptes financiers

des offices en fin d'exercice

(en MF)

	1987	1988	1989	1990
ONILAIT	63,7	244,9	290,4	298,4
ONIFLHOR	88,5	83,8	94,6	57,3
ONIPPAM	7,1	8,1	3,0	4,5
ONIVINS	40,5	52,1	55,3	69,8
ONIC	111,5	123,7	121,3	69,9
FIRS	5,0	10,6	27,1	49,8
OFIVAL	151,2	63,1	110,6	159,7
ODEADOM	29,6	48,2	37,9	42,0

Tableau n° 4

Prélèvements sur les réserves des offices demandés par le
ministère de l'agriculture

(en MF)

	1988	1989	1990
ONILAIT	19	96,5	249 (*)
ONIFLHOR	132,2	26,5	77,8
ONIPPAM	-	6,7	-
ONIVINS	34,9	39	35
ONIC	3,4	8,8	3,4
FIRS	-	-	-
SIDO	-	-	-
OFIVAL	125	-	95
ODEADOM	7,9	3	14

(*) Dont 102 MF au profit de l'ONIC dans le cadre du "plan sécheresse".

ANNEXE 2

**REPONSES DE LA COUR DES COMPTES A LA DEMANDE
D'ENQUETE DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LES
FONDS DE CONCOURS**

Q U E S T I O N

La première demande d'enquête porte sur la procédure des fonds de concours. Dans le cadre de cette demande, la Cour pourrait, dans un premier temps, réaliser une sorte de "référé de synthèse" qui retracerait, depuis 1979, l'évolution des dépenses sur fonds de concours, en montant et en pourcentage des dépenses de l'Etat, et reprendrait, en les actualisant et en les développant, les principales observations qu'elle a déjà formulées sur ce sujet.

Il s'agirait ensuite pour la Cour de détailler les conséquences sur le déroulement de la dépense publique du mécanisme des fonds de concours notamment sous deux aspects : son impact sur la trésorerie de l'Etat et l'élément de rigidité budgétaire susceptible d'être introduit par cette procédure.

Prenant un cas concret, la Cour examinerait les circonstances et les effets de la transformation, de fonds de concours en recettes non fiscales, du prélèvement sur le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne et établirait une comparaison commentée des exercices 1987, 1988 et 1989, en dépenses comme en recettes et, le cas échéant, l'impact de cette transformation sur le solde budgétaire.

Par ailleurs, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement du budget de 1989, la Cour présenterait, par application des critères qu'elle a précédemment définis, une liste des différentes catégories de "vrais" et "faux" fonds de concours ; elle indiquerait, en outre, les modalités pratiques de réintégration des "faux" fonds de concours dans le budget général et préciserait l'impact de cette réintégration sur les différentes catégories de recettes et de dépenses.

La Cour formulerait, enfin, ses suggestions pour améliorer la présentation du "vert budgétaire" récapitulant l'ensemble des fonds de concours et ferait part de ses éventuelles propositions de modifications du décret n° 81-893 du 24 avril 1981 et, le cas échéant, de l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Les résultats de cette enquête devraient pouvoir nous être communiqués au mois de septembre 1991.

R E P O N S E

L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances définit, dans ses articles 18 à 30, les conditions dans lesquelles, par dérogation aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire et de la règle de la non-affectation des recettes qui en découle, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales peuvent prendre la forme de budgets annexes ou de comptes spéciaux du Trésor, ou encore, au sein du budget général ou d'un budget annexe, celle d'une procédure comptable qui est, selon les cas, celle du fonds de concours ou celle du rétablissement de crédits.

La procédure des fonds de concours, telle que la loi organique la définit dans son article 19, consiste à porter directement en recettes au budget de l'Etat des fonds versés par des tiers pour concourir à des dépenses d'intérêt public ainsi que le produit des dons et legs attribués à l'Etat, un crédit supplémentaire, d'un montant égal à celui de ces versements, étant ouvert par arrêté du ministre des finances au budget susceptible d'assurer un emploi des fonds conforme à l'intention des parties versantes.

L'administration a la faculté d'appliquer la procédure des fonds de concours à des dépenses de caractère non fiscal ainsi qu'à des rétablissements de crédits n'ayant pas donné lieu à des paiements sur crédits budgétaires. Autrefois autorisée par la loi, l'assimilation de ces recettes à des produits de fonds de concours est prononcée par décrets pris sur le rapport du ministre des finances.

La même procédure d'affectation de recettes est donc très régulièrement appliquée à des produits d'une nature différente.

Il convient de garder à l'esprit l'ensemble de ces dispositions du droit et de la pratique budgétaires pour apprécier l'usage passé de l'une d'entre elles. Comme le rappelait à ce propos la Cour dans son rapport sur l'exécution des lois de finances de 1961 (page 129) : "Ce n'est pas, en effet, en considération de leur seule régularité formelle que doivent être appréciées les affectations de recettes : les dérogations à la règle de non-affectation ne se justifient que par l'utilité".

La Cour, en ce qui la concerne, - et c'est sans doute la première impression d'ensemble que l'on peut retirer d'un examen rétrospectif de ses observations - s'attache à donner de l'utilité une définition stricte, et conforme aux nécessités du contrôle parlementaire. Elle n'aurait toutefois garde d'oublier que la décision d'affecter une recette plutôt que de l'imputer au budget général est souvent le meilleur moyen, et parfois le seul, de préserver ce budget d'un démembrement ultérieur, en faisant la preuve en temps utile qu'il n'était pas indispensable.

En outre, la procédure des fonds de concours est caractérisée par le fait, sauf exception, que la recette y précède la dépense : son utilisation ne peut donc que favoriser, en trésorerie, l'aisance de l'exécution du budget.

L'évolution des dépenses budgétaires financées par le moyen de fonds de concours a naturellement marqué, au cours de la décennie qui s'est achevée en 1989, quelques inflexions notables. Mais c'est une impression de stabilité qui l'emporte, en ce qui concerne tant la structure des produits que celle des rattachements, de même que dans l'examen des orientations manifestées et des problèmes posés par leur gestion.

Cette stabilité, qui confère nécessairement un certain caractère récurrent à nombre des observations émises par la Cour pendant cette période, ne doit pas masquer les progrès accomplis, ni le fait que le mouvement de décentralisation et la lente mais sensible progression des co-financements communautaires ravivent l'intérêt de la question des affectations de recettes.

I - L'EVOLUTION DES FONDS DE CONCOURS

Le montant des fonds de concours recouverts est passé de 17 789,8 millions en 1979 à 39 033 millions en 1989. Celui des rattachements, qui ne diffère du premier que par l'addition des reports de l'exercice précédent aura été de 18 931 millions en 1979 et de 41 562,3 millions en 1989, ce qui correspondait respectivement à 3,6 % et à 3,3 % des crédits ouverts au budget général :

Recouvrements des fonds de concours (en millions de francs)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Recouvrement des fonds de concours.....	11 077,5	17 783,85	20 678,25	24 310,95	27 826,5	30 740,65
Variation par rapport à l'année précédente	+ 38 %	+ 60,5 %	+ 16,3 %	+ 15,1 %	+ 14,45 %	+ 10,5 %
Pourcentage des recouvrements de fonds de concours par rapport à la somme des recettes budgétaires (nettes des prélèvements) :	2,56 %	3,53 %	3,50 %	3,54 %	3,47 %	3,55 %
	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Recouvrements des fonds de concours	35 017,1	39 913,1	44 685,9	46 019,6	38 580,05	39 033,45
Variation par rapport à l'année précédente	+ 46,65 %	+ 14 %	+ 11,95 %	+ 3 %	- 16,2 %	+ 1,2 %
Pourcentage des recouvrements de fonds de concours par rapport à la somme des recettes budgétaires (nettes des prélèvements)	3,77 %	3,97 %	4,15 %	4,07 %	3,25 %	3,04 %

Rattachements des fonds de concours (en millions de francs)

	1978	78/77	1979	79/78	1980	80/79	1981	81/80	1982	82/81	1983	83/82
Montant des rattachements	11 857	- 3,8 %	18 931	- 60,5 %	21 142	- 11,7 %	27 747	- 31,2 %	29 254	- 5,4 %	32 339,4	10,5 %
en % des crédits ouverts au budget général	2,5 %	-	3,47 %	--	3,07 %	--	3,55 %	--	3,19 %	--	3,19 %	--
en % des dépenses nettes	2,5 %	--	3,6 %	--	3,4 %	-	3,7 %	--	3,3 %	--	3,3 %	--
	1984	84/83	1985	85/84	1986	86/85	1987	87/86	1988	88/87	1989	89/88
Montant des rattachements	36 735,7	13,6 %	41 767,1	- 13,7 %	46 608,9	- 11,6 %	48 470,2	4 %	40 499,9	- 15,4 %	41 562,31	- 1,37 %
en % des crédits ouverts au budget général	3,31 %	--	3,5 %	--	3,70 %	--	3,84 %	--	3,08 %	--	2,94 %	--
en % des dépenses nettes	3,4 %	--	3,6 %	--	3,8 %	-	3,9 %	--	3,2 %	--	3,3 %	--

Comme on le constate en examinant les tableaux précédents, la gestion de la procédure des fonds de concours, qui a bénéficié au cours de la dernière décennie de certaines améliorations apportées à la réglementation et à la pratique administratives, est caractérisée par une grande stabilité des structures de la recette comme de celles de la dépense.

L'analyse des recouvrements fait apparaître, dans leur hétérogénéité, la prépondérance des recettes assimilées aux fonds de concours. Elle fait également ressortir la concentration de la plus grande partie des produits de l'espèce sur un très petit nombre de fonds, en contraste avec la dispersion du reste.

La distribution des rattachements est caractérisée par leur concentration sur un petit nombre de budgets et par la forte et croissante proportion des crédits ouverts aux chapitres relatifs aux dépenses de personnel et de fonctionnement courant des services.

A première vue, le poids des fonds de concours dans le budget général, tel qu'on peut le mesurer du point de vue de la recette en y rapportant le montant des recouvrements, comme du point de vue de la dépense, par la proportion de la somme des rattachements à celle-ci, ou, selon un calcul plus pertinent, à la somme des crédits ouverts, se serait légèrement mais sensiblement accru depuis une dizaine d'années. Un examen attentif conduit toutefois, si l'on tient compte de l'hétérogénéité des produits de l'espèce et de l'étendue des possibilités de reclassement comptable, à relativiser cette observation.

1°) Des produits d'origines diverses

a) On ne peut interpréter correctement l'évolution du produit des fonds de concours, nécessairement suivie (avec un écart variable dû au volume des reports) par celle du montant des rattachements, sans tenir compte de l'hétérogénéité des recettes de l'espèce. Depuis 1939 en effet, la procédure comptable qui permet d'affecter des recettes provenant du concours volontaire de personnes morales et physiques au financement de dépenses d'intérêt public déterminées est applicable à des recettes de caractère non fiscal. Mais, d'abord réservée à la

loi (1), cette faculté d'assimilation a été confiée par l'article 19 de la loi organique au pouvoir réglementaire, qui dispose aussi de la possibilité de substituer la procédure des fonds de concours aux rétablissements de crédits concernant des opérations - restitutions ou cessions - qui n'ont pas donné lieu à des paiements sur crédits budgétaires.

Le caractère hétérogène des fonds de concours, et les changements d'imputation dont une partie d'entre eux sont susceptibles de faire l'objet, se répercutent évidemment dans les fluctuations enregistrées dans le montant de cette catégorie de recettes ; ainsi convient-il d'éviter, à leur propos, des généralisations sommaires. Il est vrai que les souplesses de gestion attendues de l'application de cette procédure à des produits de provenance différente peuvent favoriser la tentation du laxisme et qu'elles appellent par conséquent la vigilance ; elles n'en sont pas moins nécessaires.

L'extension d'une procédure, élaborée pour comptabiliser des concours financiers volontairement accordés à l'Etat, à des produits qui ne s'y apparentent que de loin - lorsqu'il s'agit de la rémunération d'un service rendu ou, plus encore, du remboursement des frais d'assiette et de perception exposés par l'Etat pour le compte des collectivités territoriales - ou même à des mouvements comptables internes entre services de l'Etat, n'est pas un détournement de procédure : elle a été explicitement instituée par l'ordonnance organique (2). On peut y voir le signe que le traitement comptable des concours consentis par des tiers ou des personnes morales considérées comme extérieures à l'Etat s'est trouvé convenir à l'exécution de recettes d'une tout autre nature. Ainsi semble-t-il préférable de ne pas attacher à la distinction entre recettes assimilées à des fonds de concours et fonds de concours proprement dits, distinction prévue par la loi organique, un jugement a priori sur le bien fondé des assimilations ainsi faites ; un tel jugement ne saurait résulter que d'une analyse cas par cas.

(1) Cf. notamment le décret n° 56-601 du 19 juin 1956, ainsi que la loi n° 46.214 du 23 décembre 1946 (article 65), n° 48.1268 du 17 avril 1948 (article 5), n° 49.1034 du 31 juillet 1959 (article 6).

(2) "La loi organique, en son article 19 (prévoit) une assimilation discrétionnaire et au cas par cas de certaines recettes non fiscales à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public". Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1984, p. 178.

b) Il n'en reste pas moins que le quart seulement des crédits rattachés pendant la période considérée correspond à des fonds de concours véritables, et cette permutation constatée entre l'exception et la règle, qui fait que la procédure continue d'être désignée par une appellation correspondant à la moindre de ses applications, peut être une cause de perplexité. Mais ce sont les conditions dans lesquelles cette procédure est mise en oeuvre qui peuvent le plus utilement, comme l'expérience l'a montré, donner lieu à des améliorations.

Les remarques qui figurent à ce propos au rapport en vue du règlement du budget de 1980 conservent aujourd'hui leur actualité (3) : "Les critiques formulées à plusieurs reprises par la Cour à l'encontre des fonds de concours ne tendaient pas à remettre en cause le principe même de cette procédure d'affectation, telle qu'elle résulte de l'article 19 de la loi organique. En effet, contrairement à certaines informations dont la presse s'est parfois fait l'écho, les fonds de concours ne constituent pas pour les services gestionnaires une sorte de réserve des crédits dont ils pourraient faire, à l'abri de tout contrôle, un usage quasi discrétionnaire. En réalité, l'examen de l'origine des fonds montre que ceux-ci sont affectés, dès leur versement au Trésor, à la couverture de besoins précisément identifiés et énoncés dans les budgets votés - "verts budgétaires". De plus, le rattachement des fonds sur des chapitres correspondant effectivement à l'intention de la partie versante ou au texte instituant la procédure est assuré par le ministère de l'économie et des finances et contrôlé a posteriori par la Cour. Enfin, l'exécution des dépenses sur fonds de concours est soumise à l'ensemble des règles générales d'exécution de toute dépense publique".

2°) De fréquents reclassements comptables

a) Lorsqu'elles accusent une forte amplitude d'une année sur l'autre, en plus ou en moins, les variations du montant des recettes comme celles des rattachements enregistrées aux tableaux n° 1 et 2 (Cf. annexes) correspondent toujours pour leur plus grande part à la substitution d'une des procédures comptables d'affectation de recettes à l'autre, celle des fonds de concours ou celle des rétablissements de crédits, ou à un reclassement de certaines recettes non fiscales entre le budget général, un budget annexe ou un compte d'affectation spéciale.

(3) Page 131.

La loi organique, qui laisse au ministre des finances la possibilité d'étendre l'application de la procédure des fonds de concours aux rétablissements non consécutifs à des paiements effectués sur crédits budgétaires, ne comporte aucune disposition pour régler les relations entre le budget général et les budgets annexes (à l'exception de celles qui autorisent une dotation initiale des fonds d'approvisionnement de ces derniers dans la limite du cinquième des dépenses prévues). C'est ainsi que le bond enregistré en 1979 dans le volume des rattachements de fonds de concours - leur montant passe de 11 857 millions en 1978 à 18 931 millions - est dû, à hauteur de 85 %, au changement apporté aux modalités de la prise en compte de la contribution de l'administration des Postes aux charges de retraites ainsi qu'à celles des retenues pour pensions opérées sur la rémunération de ses agents. Inscrits jusqu'alors dans la catégorie "retenues et pensions sociales" en recettes non fiscales, ces produits ont été rattachés en 1979, pour un montant de 5 063,8 millions, au budget des charges communes par la voie d'un fonds de concours qui a toujours représenté plus du quart des ressources de l'espèce.

Sans ce changement de procédure, qui par une progression de 59,6 % des rattachements en a porté le montant à 3,47 % de celui des crédits ouverts au budget général de 1979 - contre 2,5 % l'année précédente - cette proportion serait restée pratiquement inchangée. De 1979 à 1989, la part des crédits ouverts rattachés par la voie de fonds de concours a même décru, de 3,47 % à 2,94 %. Il est donc clair que, d'un point de vue quantitatif, cette procédure particulière d'affectation de recette n'a pas fait l'objet d'un usage excessif. Sans doute l'évolution aura-t-elle été irrégulière, puisque l'on peut y distinguer plusieurs phases : une régression de 1979 (3,47 %) à 1983 (3,19 %) ; une progression de 1983 à 1987 (3,87 %) ; une nouvelle régression de 1987 à 1989 (2,94 %).

Ces inflexions sont pour l'essentiel l'effet de reclassements comptables, de remaniements de la structure interne des recettes ou parfois, dans une moindre mesure, des changements apportés aux modalités des rattachements (4).

(4) Cf. note page 15.

b) Outre le rattachement en 1979, déjà mentionné, au budget des charges communes de la contribution de l'administration des postes aux charges de retraites de ses agents par la voie de fonds de concours, un certain nombre d'autres reclassements ont eu des répercussions sensibles sur la comptabilité des fonds de concours :

- la suppression du Fonds spécial d'investissement routier (F.S.I.R.) en 1981, dont les versements - qui ne constituaient d'ailleurs que de simples virements internes au budget de l'Etat - ont fait l'objet depuis de fonds de concours rattachés au budget des transports et de l'intérieur ;

- la création par la loi du 3 août 1982 du Fonds spécial des grands travaux (FSGT) (5), sous la forme d'un établissement public géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Ce fonds alimentait jusqu'en 1988 des rattachements importants aux budgets des transports intérieurs et de l'enseignement universitaire, rattachements qui, notamment dans le rapport sur le règlement du budget 1985, ont appelé plusieurs critiques. En effet, l'accroissement en montant et en nombre des divers rattachements au budget général en provenance du F.S.G.T. s'est accompagné d'une diminution corrélative des dotations budgétaires ouvertes aux mêmes chapitres en loi de finances. Il apparaissait ainsi clairement :

- . que le F.S.G.T. se substituait à l'Etat, introduisant la confusion dans les comptes et aboutissant à un fractionnement des opérations financées successivement sur crédits budgétaires et sur crédits du F.S.G.T. ;
- . que les rattachements en provenance du F.S.G.T. ne répondaient pas à la définition de l'article 19 de la loi organique : associés ou non à d'autres fonds versés par des tiers (généralement des collectivités territoriales), ils finançaient la totalité d'une opération et ne "concouraient" plus alors à l'effort propre de l'Etat, mais s'y substituaient intégralement.

(5) Mis en liquidation à partir du 1er janvier 1988.

- la création, en 1983, puis la suppression, en 1988, d'un fonds alimenté par le produit de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux caisses d'épargne et de prévoyance, rattaché au chapitre 44.91 "Encouragement à la construction mobilière - Primes à la construction" du budget des charges communes et à trois chapitres de celui de l'urbanisme et du logement : 65-41 (primes à la construction) ; 65-44 (construction et amélioration de logements sociaux), et 65-46 (logements neufs) ; ces crédits de fonds de concours se substituent - totalement pour le premier de ces chapitres, partiellement pour les deux autres - aux crédits budgétaires antérieurs.

Institué par un décret n° 83.1189 du 30 décembre 1983, ce prélèvement a produit 7,4 milliards en 1984, 7,7 milliards en 1985, 10 milliards en 1986, 10,1 milliards en 1987 et en 1988, 11,650 millions en 1989. Son reclassement, en 1988, au compte "Divers" des recettes non fiscales a permis de minorer de 10,1 milliards le déficit budgétaire prévu par les lois de finances de cet exercice. Il s'est traduit, pour celui-ci, par une forte progression (+ 65 %) des recettes de ce compte, par une chute (- 16,2 %) du produit des fonds de concours et par une réduction (- 15,6 %) des crédits ouverts sur fonds de concours en 1988 (cf. Annexe n° 5).

- la substitution, en 1984, de la procédure du rétablissement de crédit à celle des fonds de concours pour les versements effectués par les comptes de commerce gérés par le ministère de la défense, en remboursement des charges du personnel mis à la disposition d'autres ministères par ce département.

Cette modification était conforme aux vœux de la Cour qui avait critiqué à plusieurs reprises "le fait qu'une procédure expressément prévue pour s'appliquer aux versements de personnes morales ou physiques destinés à concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêts publics soit aussi systématiquement utilisée pour procéder à des règlements internes au budget de l'Etat" (6). Ce reclassement, pour un montant de 7 460 millions, diminuant de 97,9 % les rattachements prononcés au titre des dépenses ordinaires de ce département, était compensé sensiblement,

(6) Rapport en vue du règlement du budget de 1984, page 175.

en ce qui concerne le montant total des rattachements prononcés au cours de l'exercice, par le classement en fonds de concours du produit du prélèvement rémunérant la garantie accordée par l'Etat aux caisses d'épargne évoqué ci-dessus.

- la création, en 1986, de 83 fonds de concours supplémentaires au ministère de la défense, qui ont fait passer le montant des rattachements prononcés en faveur de ce ministère de 1 094,6 millions en 1985 à 1 897,5 millions.

Il s'agissait en fait d'une remise en ordre dans l'affectation des recettes non fiscales consistant essentiellement dans des remboursements de soins assurés par le service de santé des armées ou des prestations des services sociaux du ministère en faveur de bénéficiaires extérieurs à l'administration. Ces remboursements avaient été traités jusqu'alors par la procédure des rétablissements de crédits.

Si l'on neutralisait l'effet de ces reclassements opérés en 1986 entre rétablissements de crédits et fonds de concours au ministère de la défense, c'est une diminution de 362,7 millions de ces derniers au lieu d'une augmentation de 1 094,6 millions que l'on aurait enregistré. Une partie des recouvrements réalisés au titre de ces nouveaux fonds de concours a d'ailleurs, par la suite de retards accumulés dans leur mise en oeuvre, été directement rattachée en 1987, prolongeant ainsi sur cet exercice le biais statistique résultant de ces reclassements.

L'examen des comptes de l'exercice 1990 auquel il est procédé actuellement pour l'élaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances fait apparaître un nouveau cas de reclassement : la suppression de la ligne 502, qui retraçait la contribution de divers organismes publics ou semi-publics de l'Etat aux retraites de leur personnel (part patronale), inscrite en recettes non fiscales dont le produit est désormais rattaché par voie de fonds de concours au chapitre 32-97 "Pensions" du budget des charges communes, a eu pour effet de diminuer d'environ 2 milliards le montant des crédits demandés en loi de finances initiale.

3°) Des crédits mieux suivis

Diverses améliorations ont été apportées, au cours de la période considérée, à la gestion des fonds de concours.

a) Outre les reclassements opérés par le ministère de la défense entre les deux procédures d'affectation des recettes, déjà cités, quatre fonds de concours, alimentés en infraction avec la loi organique par des recettes fiscales, ont été supprimés.

En 1982, au ministère de l'agriculture, un fonds financé par un prélèvement de 4,35 % sur le montant de la taxe foncière affecté à la rémunération de divers personnels a été supprimé.

Le second était alimenté par le produit d'un prélèvement (7) opéré sur la redevance à laquelle sont assujettis les bureaux et les locaux industriels de la région parisienne et rattaché au budget du plan et de l'aménagement du territoire ; il a été supprimé par l'article 46 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1986, qui l'a transféré en totalité à la région Ile-de-France.

Les deux derniers provenaient de la taxe unique des produits forestiers : l'un, au titre du prélèvement représentatif du produit de la taxe additionnelle de 2 %, rattaché aux chapitres 35-92 "Forêts - Travaux d'entretien", 36-23 "Ecole nationale du génie rural des eaux et forêts", et 44-92 "Forêts - Intervention du ministère de l'agriculture" ; l'autre, au titre du prélèvement de 0,90 % affecté aux subventions allouées pour la diffusion des emplois du bois et rattaché au chapitre 44-92 précité ; critiqués par la Cour, ils ont été supprimés en 1991 à la suite de la réforme de la taxe forestière.

b) D'une plus grande portée ont été plusieurs modifications apportées d'une part aux modalités de rattachement des fonds de concours, d'autre part à l'information qui est disponible à leur sujet.

(7) D'un montant de 61,5 millions.

Elles ont été introduites par le décret n° 81.393 du 24 avril 1981, qui a limité l'ouverture des crédits au titre de l'année où ils ont été portés en recettes au budget de l'Etat (8) et par l'instruction n° 81-188A7PR de la direction de la comptabilité publique du 15 décembre 1981, qui précise les modalités pratiques de l'informatisation des opérations de recouvrement et institue une classification plus détaillée de leur produit.

Ces deux réformes ont permis de raccourcir sensiblement les délais de rattachement. C'est ainsi, par exemple, que l'on a constaté, dès 1982, qu'en matière de construction hospitalière, le délai moyen entre la date de l'enregistrement du versement et celle de l'arrêté de rattachement s'est réduit de cent quatorze à trente quatre jours.

L'informatisation de la procédure de recouvrement accompagnée d'une codification plus précise des fonds de concours, classés désormais en six catégories (contributions à la réalisation d'investissements, contrôles et services rendus, produits des ventes des administrations, contributions d'organismes internationaux ou participations étrangères, virements internes et autres participations), (9) a supprimé la distinction établie entre le circuit des informations requises pour l'ouverture des crédits et les écritures comptables, les premières étant directement intégrées par les secondes au niveau de l'agence comptable centrale du Trésor.

Depuis 1985, une "récapitulation générale des fonds de concours" figure au nombre des documents budgétaires "verts" associés à la loi de finances. Cette publication, qui fait apparaître, à côté des prévisions de rattachement pour l'année en cours, le montant des "rattachements définitifs" de l'année précédente, apporte une contribution précieuse à l'information du Parlement sur des crédits hétérogènes au sujet desquels il n'est pas appelé à se prononcer au moment du vote de la loi de finances.

Ces améliorations n'ont toutefois pas éliminé certaines faiblesses ni toutes les causes de retards d'une gestion qui doit s'adapter à l'évolution en cours des

(8) Il en est résulté en 1981 une progression exceptionnelle des rattachements, deux fois plus rapide (+ 31,5 %) que celle des recouvrements au cours de cet exercice (+ 15,1 %).

(9) Cf. Tableau n° 3.

relations entre l'Etat, les collectivités territoriales et les Communautés européennes. Un examen des observations émises par la Cour au cours des plus récents exercices conduit à constater qu'au delà des progrès accomplis, des difficultés subsistent et certains problèmes se posent. Ils peuvent être traités le plus souvent dans le cadre de la réglementation en vigueur. Cependant, ils peuvent inciter parfois à en remettre en cause quelques aspects.

II - LES PROBLEMES DE GESTION POSES PAR LES FONDS DE CONCOURS

Les observations faites par la Cour à l'occasion du règlement du budget des plus récents exercices ne confirment pas sur tous les points les inquiétudes traditionnellement suscitées par la gestion des fonds de concours ; mais, si celle-ci s'expose de plus en plus rarement à des critiques de principe, l'usage bien maîtrisé des procédures d'affectation de recettes exige que l'administration limite l'appel à la technique des fonds de concours aux cas où la rémunération des services rendus est clairement justifiée.

1°) Conséquences des délais de rattachements sur le montant des crédits disponibles et sur celui des reports

La Cour a souvent relevé le caractère tardif d'un grand nombre des rattachements - souvent lié d'ailleurs à la date de clôture des comptes -, les conséquences de ces retards sur l'exécution de la procédure et le déroulement des opérations, des lacunes dans l'information disponible à leur sujet, enfin les risques auxquels s'expose l'Etat en anticipant par des avances les concours de ses partenaires.

a) Le rapport en vue du règlement du budget de 1987 a noté que, dans de nombreux cas, les reports de crédits ouverts sur fonds de concours aux titres III et IV du budget général, qui ont quasiment doublé par rapport à l'année précédente (10), sont dus au fait que les rattachements ont été prononcés trop tardivement pour permettre l'utilisation des crédits avant la fin de l'exercice. La même observation peut être faite, pour des montants plus importants, aux fonds de concours pour dépenses d'investissements, notamment ceux qui sont rattachés au budget de l'enseignement supérieur.

(10) Cf. Tableau n° 4 en annexe.

Les reports de fonds de concours, qui sont de droit (à l'exception des crédits affectés à la rémunération des charges de personnel), peuvent permettre de tourner la règle qui limite les possibilités des reports de crédits pour dépenses ordinaires des chapitres non inscrits à l'état H au dixième des crédits ouverts, en tous cas pour des chapitres fortement financés sur fonds de concours (11).

Tel fut le cas par exemple en 1988 pour le chapitre 37.95 du budget des services financiers "Dépenses de fonctionnement du système de traitement automatique du fret international".

Il a été également constaté, pour 1989, que d'une manière systématique les fonds de concours encaissés au cours du troisième trimestre n'étaient pas disponibles sur l'exercice en cours et ont dû faire l'objet de report sur l'exercice suivant. Pour certains budgets, ces reports concernent une proportion appréciable des fonds versés : 13 % pour la météorologie nationale, 60 % pour l'enseignement scolaire. On peut considérer qu'au budget de l'agriculture, pas un franc en provenance du F.E.O.G.A. n'a été utilisé en 1989, ce qui a conduit le gestionnaire à demander le report tant des crédits déjà reportés de 1988 sur 1989 que des crédits ouverts dans l'année (12).

On rappellera enfin qu'en raison de leur fongibilité avec les crédits budgétaires, les crédits de fonds de concours qui ont pu faire l'objet des reports successifs se confondent avec ces derniers dans les reports qui bénéficient aux exercices suivant celui de leur rattachement.

b) Comme il était observé dans le rapport en vue du règlement du budget de 1987 (13), "les reports de crédits ouverts sur fonds de concours posent un problème particulier".

(11) Il semblerait que ce risque d'infraction soit assez théorique : selon la direction du budget, les reports au titre de la règle du dixième n'excèdent pas en effet 2 à 3 % des crédits initiaux.

(12) Rapport en vue du règlement du budget 1989, p. 136 et 278.

(13) p. 131.

"L'ordonnance du 2 janvier 1959 ne prévoit pas les reports de crédits provenant des fonds de concours. L'article 17, qui énonce les exceptions au principe de l'annualité des crédits, ne mentionne pas les fonds de concours, et l'article 19, qui décrit la procédure de fonds de concours, n'énonce pas la possibilité des reports. Celle-ci est fondée sur le décret du 26 juillet 1939 portant réforme de la comptabilité des fonds de concours, modifié par le décret n° 81.393 du 24 avril 1981 relatif au délai de rattachement de ces fonds.

Le premier de ces décrets fixait à quatre ans à compter de l'encaissement des fonds de concours le délai dans lequel devaient être ouverts les crédits affectés à leur emploi (article 1er, deuxième alinéa) et édictait que, ces crédits une fois ouverts, la fraction qui n'avait pas été employée au cours d'un exercice (et non seulement au cours de l'exercice de rattachement) pouvait être reportée, avec la même affectation, à l'exercice suivant (même article, troisième alinéa) à l'exception des crédits non employés sur des chapitres de traitements et d'indemnités, qui n'étaient pas reportables.

Le décret du 24 avril 1981, en vue de remédier aux abus nés de l'existence d'une masse de recettes dont la contrepartie pouvait, au gré de l'administration, trouver place dans l'un quelconque de quatre budgets successifs, a abrogé le deuxième alinéa précité et édicté que l'ouverture des crédits devrait être faite dans l'année même de l'encaissement. Lorsque cet encaissement est fait dans les dernières semaines de l'année, il est évidemment impossible d'utiliser en temps utile les crédits ainsi ouverts, qui ne peuvent qu'être reportés (14). Entre le laxisme de la réglementation antérieure et la rigueur de la réglementation nouvelle, un juste milieu consisterait à autoriser le rattachement non seulement à l'exercice de versement, mais encore à l'exercice suivant, sur lequel pourraient être ouverts des crédits immédiatement utilisables, alors qu'il faut à présent attendre qu'ils aient été reportés".

(14) Dans de récents contrôles, la Cour a constaté que les délais apportés aux reports peuvent d'ailleurs conduire les services à différer l'encaissement jusqu'au début de l'exercice suivant.

2°) Imperfections dans la description et la comptabilisation des fonds de concours

a) Il a été signalé que la codification des fonds de concours réalisée en 1981 en vue de réaliser l'informatisation de leur recouvrement améliore sensiblement l'information disponible à leur sujet. Les critères de classement utilisés en sont pourtant hétérogènes, dans la mesure où certains se réfèrent à la nature de la dépense (contribution à la réalisation d'investissement) d'autres à celle des parties versantes (contributions des organismes internationaux ou participations étrangères), comme au caractère obligatoire ou volontaire de la recette.

b) Malgré les améliorations qui lui ont été apportées depuis 1985, le récapitulatif général "vert" des fonds de concours continue d'ignorer quelques rattachements, dont les plus importants proviennent des prélèvements sur recettes fiscales de l'Etat autorisés par l'article 5 de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier (15). Etant le produit de contrôles fiscaux, ces recettes, qui font l'objet de la catégorie "Autres rattachements" ajoutée par la Cour aux six rubriques du classement édicté par la circulaire prise en application du décret du 24 avril 1981, ne peuvent être considérées comme des fonds de concours, bien qu'elles soient retracées, dans le compte général de l'administration des finances, sur la même ligne que ceux-ci. Il s'agit en fait d'une catégorie sui generis, créée par la loi du 17 avril 1948, constituée par l'assimilation de certains produits fiscaux à des recettes elles-mêmes assimilées à des fonds de concours.

L'usage prévisionnel de la récapitulation générale des fonds de concours, qui est d'un intérêt indéniable, serait renforcé s'il était possible d'envisager d'avancer la date de publication de ce document. Cependant, si la recette provenant de la plupart des fonds a un caractère assez stable, le caractère fongible des crédits rattachés et par conséquent l'impossibilité de prévoir la part des dépenses financées sur fonds de concours dans un chapitre fait obstacle à l'intégration dans les prévisions de la loi de finances initiale des produits qui n'y sont traditionnellement mentionnés que pour mémoire.

(15) Rapport en vue du règlement du budget de 1987, p. 148.

c) La comptabilisation des autorisations de programmes dites provisionnelles, parce qu'ouvertes avant versement des parties contractantes, ce qui permet à l'Etat d'anticiper par des avances sur des ouvertures de fonds de concours à venir, continue d'être mal connue des services gestionnaires comme des contrôleurs financiers.

"Pour certains budgets, les renseignements communiqués ne prennent pas en compte les autorisations de programme qui sont rattachées par voie de fonds de concours : c'est le cas à l'environnement, à l'intérieur, aux transports terrestres, à la sécurité routière, et à la météorologie. Au budget de l'intérieur, aucune justification ne peut être apportée quant aux montants négatifs des notifications d'autorisations affectées et de délégations d'autorisations individualisées : il semblerait qu'ils correspondent à des retraits ou à des annulations" (16).

L'inconvénient qui résulte des faiblesses persistantes de la comptabilité spéciale des investissements est aggravé par l'usage étendu qui est fait, fort logiquement, de cette procédure, pour financer des opérations où les délais des rattachements des fonds de concours sont, pour diverses raisons, anormalement longs. Tel est le cas, en particulier, d'opérations cofinancées par les fonds des communautés européennes. C'est ainsi qu'en 1989, au budget de l'intérieur, les décisions de concours de la Communauté économique européenne dans le cadre du Fonds européen de développement régional ne semblent pas avoir été notifiées au contrôleur financier depuis 1987. Dans ces conditions, ce dernier s'est trouvé en situation de devoir viser des délégations d'autorisations de programme sans pouvoir s'assurer qu'elles correspondaient aux concours annoncés. Le montant des autorisations non couvertes par des rattachements de fonds, qui avait atteint 1 242 millions en 1988, et s'élevait encore à 732 millions en 1989 (17) atteindrait en 1990 1,5 milliards environ. En cas de rejet par la Communauté de dépenses afférentes à des projets cofinancés, le budget de l'Etat serait appelé à couvrir les crédits correspondant au montant des engagements non couverts par les concours communautaires.

(16) Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1989, p. 181.

(17) Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1989, p. 197.

Pour éviter les retards spécifiques aux rattachements de fonds de concours d'origine communautaire, l'administration envisagerait de créer, pour les opérations cofinancées par le F.E.D.E.R., un compte d'affectation spéciale. Mais la nécessité de l'apurement préalable des autorisations de programme provisionnelles non soldées rend sans doute malaisée la mise en oeuvre d'une telle mesure.

3°) Questions soulevées par la tendance à la multiplication des fonds de concours

La procédure des fonds de concours ne s'applique pas à un ensemble indifférencié. Outre leur hétérogénéité et la place prépondérante qu'y occupent les recettes assimilées, les produits de fonds de concours sont caractérisés par leur concentration.

Les 41,5 milliards rattachés en 1989 se sont répartis entre 11 milliards de fonds de concours par nature et 30,5 milliards de fonds de concours par assimilation. Dans chacun de ces deux groupes, la majeure partie des produits provient d'un très petit nombre de gros fonds de concours ; le reste étant dispersé entre un très grand nombre de petits fonds (18).

Sur les 610 fonds de concours répertoriés en 1988, les deux tiers de l'ensemble ont bénéficié seulement à huit budgets (19), et 165 d'entre eux n'ont pas fonctionné en 1988.

L'application de la procédure aux fonds de concours par nature est indiscutable ; ces fonds ne posent aucun problème d'opportunité, sinon celui des coûts de leur gestion.

Les fonds de concours par assimilation se sont décomposés en 8 gros fonds d'un produit global de 3,7 milliards, dont chacun apparaît à l'analyse comme régulier au regard des articles 5 et 19 de la loi organique, et environ 300 petits fonds de concours assimilés pour un montant global de 4 milliards. Ces derniers représentent quelque 10 % des crédits rattachés.

(18) Cf. Tableau n° 6 en annexe.

(19) Cf. Tableau n° 5 annexe.

Les créations de nouveaux fonds, dont le nombre excède largement depuis 1983 celui des suppressions, correspondent surtout - en dehors d'effets circonstanciels comme celui du reclassement opéré en 1985 par le ministère de la défense entre la procédure des fonds de concours et celle des rétablissements de crédits - à une tendance persistante des services à augmenter leurs crédits en étendant le domaine de leurs prestations rémunérées.

Une telle tendance s'explique parfois par le souci du Gouvernement de développer l'activité d'un service sans augmenter les masses du budget général. Elle peut comporter une incitation à en améliorer la productivité. Mais elle n'est pas en même temps sans poser des problèmes de gestion sinon de principe.

Ces problèmes concernent essentiellement le fonctionnement de certains de fonds de concours par assimilation, en particulier ceux qui sont alimentés par la rémunération des services rendus, à titre des prestations accessoires, par l'administration, et dont la gestion par la voie de fonds de concours est parfois trop coûteuse par rapport au produit.

Il conviendrait de vérifier les justifications de ceux qui n'ont pas fonctionné pendant plusieurs années et de procéder éventuellement à leur suppression.

Un autre inconvénient, auquel la direction du budget est particulièrement sensible, concerne les rattachements destinés à rémunérer du personnel - environ 15 000 emplois budgétaires ont été financés en 1989 sur fonds de concours. La direction du budget remarque qu'ils mettent en réalité à contribution le budget général, dans la mesure où celui-ci supporte les charges des pensions correspondant aux emplois, qui ne sont pas facturées aux parties versantes.

Aussi cette direction envisagerait-elle de rendre systématique dans ce cas le prélèvement en faveur du budget général auquel les arrêtés de rattachement assujettissent certains fonds de concours : à hauteur de 10 % sur le

montant des redevances des contrôles ; de 20 % sur le produit des ventes de certaines publications éditées et mises en vente par les services de l'Etat, notamment celles qui ne sont pas soumises à la T.V.A.

*

* * *

En dehors des rappels au respect de la réglementation, parfois nécessaires, l'amélioration de la gestion des fonds de concours doit davantage être recherchée dans des aménagements pratiques que dans des modifications du droit budgétaire.

Il est vrai que la Cour, constatant la part prépondérante des recettes assimilées dans les recouvrements de fonds de concours, rappelle chaque année que "la procédure spéciale d'affectation des recettes doit être strictement contenue dans les limites que lui assigne la loi organique et que l'intégration des recettes dans les produits ordinaires doit demeurer la règle chaque fois que l'affectation ne présente pas une utilité incontestable".

En rappelant ce principe, la Cour exprime la conviction que dans cette matière comme pour d'autres, la rigueur et la souplesse doivent être conçues comme des objectifs complémentaires. En effet, le recours à la procédure de fonds de concours, nécessaire dans le cas de fonds de concours proprement dit, est justifié, pour les recettes assimilables à ces derniers, quand l'affectation présente un intérêt pratique certain.

Rattachements de fonds de concours classés selon la codification du 15 décembre 1981 (en pourcentage du montant total des fonds de concours)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1 - Contributions à la réalisation d'investissements.....	15,8	13,7	15,1	16,1	14,9	16	12,6	14,1	13,3
2 - Contrôles et services rendus.....	11,1	10,9	11,5	10,6	11,6	10,2	11,4	13,4	13,6
3 - Produits des ventes des administrations.....	0,2	0,3	0,7	0,3	0,4	0,5	0,6	2,5	2,1
4 - Contributions d'organismes internationaux de participations étrangères.....	13,5	10,4	8,1	9,4	10,9	7,8	9,3	16,2	16,1
5 - Virements internes.....	46,7	51,1	51,4	29,6	28,1	26,8	26,5	33,3	34,8
6 - Autres participations.....	6,5	8,7	8,2	28	28,4	33,1	34,5	14,5	14
7 - Autres rattachements (1).....	6,2	4,9	5	6	5,7	5,6	5,1	6,0	6,1

(1) Rattachements ne figurant pas dans la récapitulation générale des fonds de concours, mais ouverte au titre de l'article 5 de la loi du 17 avril 1948, retracés dans le compte général de l'administration des finances sur la même ligne que celle des fonds de concours.

TABLEAU N° 4

REPORTS DE FONDS DE CONCOURS AU TITRES III ET IV (1)

	A Fonds de concours rattachés	B Reports de la gestion précédente	C Total disponible	D Reports à la gestion suivante	Pourcentage des fonds de concours reportés (D/C)
1979	18 931	193	19 124	218	1,14 ‰
1980	21 142,1	218	21 360,1	50	0,23 ‰
1981	27 747,2	50	27 797,2	296,7	1,07 ‰
1982 (2)	29 254	296,7	29 550,7	278,7	1,28 ‰
1983	26 380,9	378,7	26 759,6	308,8	1,15 ‰
1984	25 325,7	308,8	25 634,5	427,7	1,67 ‰
1985	30 203,9	427,7	30 631,6	636,3	2,07 ‰
1986	30 265,5	636,3	30 901,8	672,3	2,17 ‰
1987	48 470,1	672,3	49 142,4	1 333,6	2,7 ‰
1988 (3)	40 999,9	1 333,6	42 333,6	1 525,8	3,6 ‰
1989	41 562,3	1 525,8	43 088,1	1 729,6	4,0 ‰

(2) La moitié des crédits reportés sont inscrits au ch. 41.45 "aides en personnel et dépenses d'accompagnement" de la section coopération du budget des Relations extérieures. Au budget de la Santé, les reports sur le ch. 47.21 "Programme d'action sociale" n'atteignent que le quart des crédits de fonds de concours inutilisés (1,1 sur 4,4 MF), dont le report est de droit.

(3) Services financiers : les reports des crédits du chapitre 37.95 "Dépenses de fonctionnement des systèmes de traitement automatique du frêt international" (24,7 MF) ont été traités comme reports de crédits de fonds de concours, alors que le financement du chapitre est assuré à 50 ‰ par des dotations budgétaires.

(4) 268,4 MF de reports sur le ch. 44.42 "Prêts du Crédit Agricole. Charges de bonification", alimenté par les dotations budgétaires et par le F.E.O.G.A. (52,2 MF de reports l'année précédente) : si l'on considère que les rattachements des crédits intervenus au cours de l'exercice 1989 sont de 216,2 MF, on peut considérer que pas un franc en provenance du F.E.O.G.A. n'a été utilisé en 1989, ce qui a conduit le gestionnaire à demander le report tant des crédits déjà reportés de 1988 sur 1989 que des crédits ouverts dans l'année.

(1) Ne sont répertoriés comme reports de crédits de fonds de concours que les reports opérés sur la base de l'article 19 de la loi organique. Or, lorsque d'autres dispositions de ladite loi permettent de reporter les dotations non consommées sans limitation de montant, l'administration ne procède pas à l'individualisation des crédits de fonds de concours mais reporte ces derniers avec les crédits budgétaires des chapitres concernés inscrits à l'état H. Le montant réel des crédits de fonds de concours ne peut donc être connu avec précision.

TABLEAU N° 5

CLASSIFICATION DES FONDS DE CONCOURS SELON L'ORIGINE DES FONDS
(en millions de francs)

	1987		1988		1989	
	Montant des rattachements	Pourcentage du total	Montant des rattachements	Pourcentage du total	Montant des rattachements	Pourcentage du total
- Fonds de concours proprement dits	9 662,0	19,93 %	11 561,4	28,2 %	10 992,2	26,5 %
- Recettes non fiscales assimilées	36 320,6	74,94 %	26 976,6	65,8 %	27 999,7	67,4 %
- Autres rattachements	2 487,0	5,13 %	2 471,2	6,0 %	2 570,3	6,6 %
TOTAL	48 469,0	100 %	41 009,2	100 %	41 562,2	100 %

Tableau n° 6 (annexe 4)
CRÉDITS RATTACHÉS PAR PRINCIPAUX BUDGETS ET PAR PRINCIPAUX FONDS
Principaux fonds de concours

Principaux budgets, dont :

(milliards de francs)

				Catégories	Nombre des principaux fonds			Montant des rattachements		
	1987	1988	1989		1987	1988	1989	1987	1988	1989
Charges communes	15,0	14,3	14,3	Versement PTT Rémunération de la garantie des caisses d'épargne	1 1	1 --	1 --	12,8 2,7	13,2 --	14,0 --
Routes (1)	5,0	4,7	4,8	Contribution des collectivités locales au réseau routier	1	1	1	4,7	4,5	4,4
Services financiers (2)	4,1	4,7	4,9	Article 6 et article 55	3	2	1	3,7	3,6	3,6
Emploi	5,1	4,6	3,8	Contributions au FNE Concours du FSE	5	5	5	4,8	4,5	3,4
Défense	2,1	2,6	2,8	Service de santé des armées Vente de la caserne Duplex	1 --		1	1 --	1,7	1,1
Urbanisme	0,9	1,7	1,9	Rémunération des personnels des services extérieurs et des ouvriers des parcs et ateliers Travaux des CCIE	3	3	3	0,9	1,5	1,6
Agriculture	1,0	1,3	1,8	Versement du FEOGA	3	3	4	0,8	0,7	1,6
autres budgets	12,8	5,3	4,5							
Total	46,0	39,2	38,9		18	17	16	31,4	29,5	29,7

(1) y compris en 1987 et 1988, la sécurité routière.

(2) non compris les crédits de l'article 5 de la loi du 17 août 1988, qui ne figurent pas dans la récapitulation générale des fonds de concours.

ANNEXE 5

Pendant quatre exercices - 1984, 1985, 1986 et 1987 - le produit de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés par les caisses d'épargne a été rattaché, par la voie d'un fonds de concours, au secteur logement des budgets des charges communes et de l'urbanisme et du logement. Ce fonds de concours était alimenté par des versements de la Caisse des dépôts et consignations prélevés sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, au titre du décret n° 83-1189 du 30 décembre 1983.

Les rattachements correspondants ont bénéficié au chapitre 44-91 du budget des charges communes et à trois chapitres de celui de l'urbanisme et du logement : 65-41 (primes à la construction), 65-44 (construction et amélioration de logements sociaux) et 65-46 (construction de logements) pour des montants retracés dans le tableau suivant :

(en millions de francs)

Année	1984	1985	1986	1987
Chapitre budgétaire				
A - <u>Charges communes</u> : ch. 44-91 "encouragements à la construction immobilière - primes à la construction	<u>3 271</u>	<u>3 668</u>	<u>2 760</u>	<u>2 771</u>
B - <u>Urbanisme et logement</u>				
- ch. 65-41 (primes à la construction	<u>2 120</u>	<u>2 577</u>	<u>1 983</u>	<u>1 739</u>
- ch. 65-41 construction et amélioration de logements sociaux DOM-TOM	229	349,2	221	256
- ch. 65-46 construction de logements neufs	1 780	805,8	5 036	5 339
Total urbanisme et logement	4 129	3 732	7 240	7 329
Total A + B	7 400	7 700	10 000	10 100

Dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1984 (1), la Cour, tout en constatant le caractère régulier de cette utilisation de la procédure des fonds de concours, observait qu'il est cependant permis de s'interroger sur l'avenir de ce fonds de concours nouvellement institué en raison de son caractère conjoncturel. Celui-ci résulte des motifs mêmes de sa création tels que le précise le Rapport économique et financier annexé à la loi de finances initiale pour 1984 puisque c'est "la baisse du taux du livret A" qui a "permis de dégager un excédent de ressources par rapport aux emplois de la collecte des livrets des caisses d'épargne", excédent utilisé pour rémunérer la garantie de l'Etat et financer ainsi le logement social. On notera toutefois que, pour respecter les dispositions de l'article 3 du décret du 30 décembre 1983 qui précise que le prélèvement ne saurait avoir pour effet de ramener le montant du fonds de réserve et de garantie à un niveau inférieur à 2 % de l'encours des dépôts garantis, il a été nécessaire de procéder à "une affectation anticipée de 250 millions au titre des résultats 1984 dégagés par la gestion des livrets A et B des caisses d'épargne et de prévoyance. En fait, la pérennité de ce fonds de concours implique que soit maintenu une différence suffisamment importante entre d'une part le volume des ressources procurées par le placement, notamment des collectivités locales, des fonds collectés par les caisses d'épargne et d'autre part celui de leurs charges, essentiellement constitués par les intérêts versés aux déposants".

Il convient de remarquer que la totalité des fonds de concours rattachés au budget de l'urbanisme et du logement était, dans un deuxième temps, transférés au chapitre 44-91 des charges communes lors du mouvement traditionnel de fin d'exercice. Sa répartition initiale entre les deux fascicules budgétaires ne faisait que refléter la ventilation des crédits d'aide à la construction (2).

(1) Page 178.

(2) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1984, page 177.

ANNEXE 5

p. 3

La Cour a observé également que les fonds de concours directement rattachés au chapitre 44-91 du budget des charges communes représentaient près des deux tiers des dotations initialement prévues pour ce chapitre ; ceux qui sont initialement rattachés au chapitre 65-41 de l'urbanisme et du logement constituaient la totalité des dotations de ce chapitre pour lequel aucun crédit n'était prévu dans la loi de finances initiale (1).

(1) Cf. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1985, page 161.

TABLEAU N° 7

REPARTITION DES RATTACHEMENTS DE FONDS DE CONCOURS ENTRE
LES PRINCIPAUX BUDGETS BENEFICIAIRES
EN POURCENTAGE DE LA SOMME TOTALE DES CREDITS OUVERTS A CES
BUDGETS (1)

	1987	1988	1989
Charges communes	31 %	34,8	34,4
Urbanisme et logement	18,8 %	4,3	4,5
Services financiers	14,7 %	17,4	18,1
Emploi	10,5 %	11,2	9,1
Routes	10,4 % (2)	11,6 (2)	11,7
Défense	4,3 %	6,4	6,7
Agriculture	2,2 %	3,3 %	4,3
Intérieur	0,15 %	2,4	3,6

(2) Y compris le budget de la sécurité routière.

(1). Y compris les rattachements des crédits non mentionnés dans le document budgétaire intitulé "récapitulation générale des fonds de concours".

TABLEAU COMPARATIF

**Texte du projet de loi et
Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Article premier

Propositions de la Commission

Article premier

(Sans modification)

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1990 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après

	Charges	Ressources
A. Opérations à caractère définitif		
Budget général et comptes d'affectation spéciale		
<i>Ressources :</i>		
Budget général (1)	1.374.962.839.850,47	
Comptes d'affectation spéciale	14.404.421.443,55	
Total	"	1.389.367.261.294,02
Charges		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général	1.191.658.530.247,87	
Comptes d'affectation spéciale	11.409.949.544,51	
Total	1.203.068.479.792,38	"
<i>Dépenses civiles en capital :</i>		
Budget général	93.589.935.567,78	
Comptes d'affectation spéciale	1.706.000.219,27	
Total	95.295.935.787,05	"
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général	186.116.134.745,63	
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	1.484.480.550.325,06	1.389.367.261.294,02
Budgets annexes		
Imprimerie nationale	1.955.080.353,68	1.955.080.353,68
Journaux officiels	704.641.428,15	704.641.428,15
Légion d'honneur	106.009.627,42	106.009.627,42
Monnaies et Médailles	1.005.175.178,47	1.005.175.178,47
Navigation aérienne	3.560.305.174,06	3.560.305.174,06
Ordre de la Libération	3.848.730,00	3.848.730,00
Postes, télécommunications et espace	227.117.097.467,51	227.117.097.467,51
Prestations sociales agricoles	81.533.632.671,18	81.533.632.671,18
Totaux budgets annexes	315.985.790.630,47	315.985.790.630,47
Totaux (A)	1.800.466.340.955,53	1.705.353.051.924,49
Excédent des charges définitives de l'Etat (A)	95.113.289.031,04	"

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (186.722.097.440,63 F) au profit des collectivités locales et des communautés européennes.

**Texte du projet de loi et
Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

	<u>Charges</u>	<u>Ressources</u>
B. Opérations à caractère temporaire		
Comptes spéciaux du Trésor		
Comptes d'affectation spéciale	198.864.396,79	156.943.239,42
	<u>Charges</u>	<u>Ressources</u>
Comptes de prêts :		
F.D.E.S.	1 617 551 259,00	9 094 048 688,23
Autres prêts	13 193.354 580,99	1 128 282 258,21
Totaux (Comptes de prêts)	14.810.905.839,99	10.222.330.946,47
Comptes d'avances	220.771.418.743,84	224.244.070.210,34
Comptes de commerce (résultat net)	(12.852.306.877,68	"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	43.006.230,07	"
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	4.269.728 461,74	"
Totaux (B)	237.241.616.794,75	234.623.344.396,23
Excédent des charges temporaires de l'Etat hors FMI	2.618.272.398,52	"
Excédent net des charges hors F.M.I.	97.731.561 429,56	"
Excédent net des charges hors FMI - hors FSC . . .	93.150.366.282,25	"

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1990 est arrêté à 1.374.962.839.850,47 F.

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

Art. 2.

(Sans modification)

**Texte du projet de loi et
Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Art. 3.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1990 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	340 377 634 273,43	10 518 674 617,54	3 436 040 248,11
II. Pouvoirs publics	3 492 406 211,67		92 758,33
III. Moyens des services ..	475 087 144 330,76	571 121 174,97	7 371 118 742,21
IV. Interventions publiques	372 701 355 402,01	869 179 044,60	5 031 374 195,59
Totaux	1 191 656 530 247,87	11.962.274.837,1	15 638 925 944,24

Art. 4.

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1990 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	35 615 907 507,01	9,86	11 87
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	57 971.589 993,85	7,70	1 011,85
VII. Réparations des dommages de guerre	2 137.976,92		0,06
Totaux	93.589.935.567,7	17,56	1 023,80

Propositions de la Commission

Art. 3.

(Sans modification)

Art. 4.

(Sans modification)

**Texte du projet de loi et
Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Art. 5

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1990 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	90.642.013.972,05	96 475 749,44	401.454.459,39
Totaux	90.642.013.972,05	96.475 749,44	401.454.459,39

Art. 6.

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1990 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 ...	95.002.909.629,93	-	10,07
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat	471.211.143,65	-	0,35
Totaux ...	95.474.120.773,58	-	10,42

Propositions de la Commission

Art 5.

(Sans modification)

Art. 6.

(Sans modification)

**Texte du projet de loi et
Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1990 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	1.374.962.839.850,47 F
Dépenses	1 471.364.600.561,28 F
Excédent des dépenses sur les recettes	96.401.760.710,81 F

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

Art. 8.

Les résultats définitifs des budgets annexes, sont arrêtés, pour 1990, 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.

Designation	Recettes	Depenses	Ajustements de la loi de reglement	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale	1 955 080.353,68	1 955 080 353,68	51 317 599,60	56 460 332,92
Journaux officiels	704 641 428,15	704 641 428,15	11 251 522,89	4 400 182,14
Légion d'honneur	106 009 627,42	106 009 627,42	2 159 850,29	2 201 218,87
Monnaies et Médailles	1 005.175.178,47	1 005 175 178,47	142.229 491,63	256 773 270,16
Navigation aérienne	3 560 305 174,06	3 560 305 174,06	298 144 152,33	87 980 015,27
Ordre de la Libération	3 848.730,00	3 848 730,00	469 817,31	469 817 31
Postes, telecommunications et espace	227.117.097 467,51	227 117 097 467,51	29 733 960 945,83	2 480 659 230,12
Prestations sociales agricoles	81 533.632.671,18	81.533 632.671,18	5.155.573.579,36	24.940 908,18
Totaux	315 985 790.830,47	315.985 790.630,47	35 423 166 959,04	3 120.885.284,57

Art. 9

I.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1990; 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.

Proposition de la Commission

Art. 7

(Sans modification)

Art. 8

(Sans modification)

Art. 9

(Sans modification)

**Texte du projet de loi et
Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

Designation de comptes spéciaux	Operations de l'année 1990		Ajustements de la loi de règlement		
	Depenses	Rucettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
<i>§ 1. Opérations à caractère définitif</i>					
Comptes d'affectation spéciale . . .	13 115 949 763,78	14 401 421 443,55	20 290 014,32	309 716 519,51	"
<i>§ 2. Opérations à caractère temporaire</i>					
Comptes d'affectation spéciale . . .	198 861 396,79	156 913 239,42	0,79	"	"
Comptes de commerce	121 956 923 740,30	124 809 230 617,98	"	"	"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	357 397 894,91	311 390 864,84	"	"	"
Comptes d'opérations monétaires	12 266 362 181,99	10 452 416 064,98	"	"	25 156 139 982,78
Comptes de prêts	14 810 905 839,99	10 222 330 916,17	0,99	1 100 000,00	"
Comptes d'avances	220 771 418 743,84	224 244 070 210,34	13 855 248 726,00	84 329 982 16	"
Totaux § 2	370 361 871 997,82	370 199 381 944,03	13 855 248 727,78	385 429 982 16	25 156 139 982 78
Totaux généraux	363 477 821 761,60	384 603 803 387,58	13 875 538 772,10	695 146 501 16	25 156 139 982 78

II.- Les soldes, à la date du 31 décembre 1990, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

Designation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1990	
	Debiteurs	Crediteurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	264 717,44	3 976 313 209,15
Comptes de commerce	520 234 622,36	9 117 263 809 86
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	195 296 160,94	214 944 516,57
Comptes d'opérations monétaires	30 211 685 139,18	13 793 421 847,11
Comptes de prêts	74 529 197 876,83	"
Comptes d'avances	62 710 207 111,59	"
Totaux	168 166 885 428,34	27 101 943 412,69

**Texte du projet de loi et
Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

III.- Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1991 à l'exception d'un solde débiteur de 55.511.061,72 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 4.755.245.156,40 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 12.

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

Art. 10

Art. 10

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1990 à la somme de 21.034.805.977,41 F, conformément au tableau ci-après :

(Sans modification)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	5.561.518.883,51	"
Charges résultant du paiement des rentes viagères	"	"
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	1.544.269,80	"
Pertes de change	368.008.073,85	"
Bénéfices de change	"	38.177.014,33
Charges résultant des primes de remboursement et de rachat	247.214.776,38	"
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements	15.061.820.988,05	167.123.999,85
Totaux	21.240.106.991,59	205.301.014,18
Solde	21.034.805.977,41	"

Art. 11

Art. 11

I.- Il est transporté en augmentation des découverts du Trésor un montant de 137.374.051,69 F correspondant aux échéances en capital annulées en 1990 au titre des remises de dettes prévues par l'article 40 de la loi de finances rectificative de 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988), l'article 125, paragraphe II de la loi de finances initiale 1990 (n° 89-935 du 29.12.1989) et l'article 68, paragraphe II de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29.12.1990).

(Sans modification)

II.- Il est transporté en augmentation des découverts du Trésor un montant de 23.093.308,89 F correspondant aux échéances en capital annulées en 1990 au titre des remises de dettes prévues par l'article 125, paragraphe I de la loi de finances initiale pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989).

III.- Il est transporté en augmentation des découverts du Trésor un montant de 7.139.775,36 F correspondant aux échéances en capital annulées en 1989 et 1990 au titre des remises de dettes prévues par l'article 68, paragraphe I de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990).

**Texte du projet de loi et
Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Art. 12

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

-Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1990	96.401.760.710,81 F
-Résultat net des comptes spéciaux soldés en 1990 ..	4.755.245.156,40 F
-Pertes et profits sur emprunts et engagements	21.034.805.977,41 F
Total	122.191.811.844,62 F

II.-Les sommes mentionnées ci-après et visées à l'article 9,paragraphe III, sont transportées en augmentation des découverts du Trésor.

En application de l'article 16 de la loi portant règlement définitif de 1978 (n° 80-1095 du 30 décembre 1980) complété par l'article 15 de la loi portant règlement définitif du budget de 1982 (n° 84-386 du 24 mai 1984) et par l'article 14 de la loi portant règlement définitif de 1986 (n° 89-479 du 12 juillet 1989) portant remises de dettes consenties aux pays appartenant à la catégorie des moins avancés

54.304.779,72 F

En application des dispositions de la loi de finances initiale de 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) (restitution de trop perçus)

1.206.282,00 F

Total 55.511.061,72 F

III.-Les sommes mentionnées à l'article 11 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Remises de dettes consenties en application de l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988), du II de l'article 125 de la loi de finances initiale de 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) et du II de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990) (échéances annulées en 1990)

137.374.051,69 F

Remises de dettes consenties en application de l'article 125 de la loi de finances initiale de 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) (échéances annulées en 1990)

23.093.308,89 F

Remise de dettes consenties en application du I de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990) (échéances annulées en 1989 et 1990)

7.139.775,36 F

Total 167.607.135,94 F

Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I + II + III) 122.414.930.042,28 F

Propositions de la Commission

Art. 12

(Sans modification)

**Texte du projet de loi et
Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Art. 13 (nouveau)

Le rapport sur l'exécution des lois de finances prévu au 2° de l'article 36 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remis au Parlement, sitôt son arrêt par le Cour des comptes.

Il est ultérieurement annexé au projet de loi de règlement.

Art. 14 (nouveau)

L'article 101 de la loi de finances pour 1987 (n°86-1317 du 30 décembre 1986) est complété par un alinea ainsi rédigé :

" Ce même document est complété par un état retraçant pour les deux derniers exercices connus, les fonds de concours versés par les collectivités locales à l'Etat et les recettes fiscales versées par les contribuables locaux à l'Etat, à compter de l'exercice 1994. "

Propositions de la Commission

Art. 13 (nouveau)

(Sans modification)

Art. 14 (nouveau)

(Sans modification)