

N° 378

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 avril 1994.

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 1992,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,
Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; 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, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gaetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (1^{ère} législ.) : 914, 1070, 1121 et T. A. 173.

Sénat : 358 (1993-1994).

Lois de règlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	5
PREMIERE PARTIE	
PRESENTATION GENERALE	7
CHAPITRE PREMIER	
LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU BUDGET DE 1992	9
I - PRINCIPALES HYPOTHESES ASSOCIEES AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992	9
A. LA REPRISE D'UNE CROISSANCE MODEREE DES PAYS DE L'OCDE ..	9
B. UNE BONNE RESISTANCE DE LA FRANCE AUX TURBULENCES DE L'ECONOMIE MONDIALE	10
II - L'ETAT EFFECTIF DL L'ECONOMIE EN 1992	11
A. LA DETERIORATION DE L'ENVIRONNEMENT MONDIAL	12
1. Une reprise américaine modérée	12
2. Le Japon en convalescence	13
3. L'Allemagne en récession	13
4. La poursuite de la crise au Royaume-Uni	13
5. Les autres pays européens	14
B. L'INTERRUPTION DE LA CROISSANCE FRANCAISE	14
1. Le changement des composantes de la croissance	16
2. Les conséquences de la crise économique	18

CHAPITRE II

L'EXECUTION DU BUDGET DE 1992	21
I - LA LOI DE FINANCES INITIALE	21
A. LES RECETTES	21
1. Les recettes fiscales	22
2. Les recettes non fiscales	24
3. Les prélèvements sur recettes de l'Etat	25
4. Les remboursements et dégrèvements	25
B. LES DEPENSES	26
C. LE SOLDE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	27
D. LES BUDGETS ANNEXES	27
II - LE NOUVEL EQUILIBRE RESULTANT DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	28
A. L'ACTION REGLEMENTAIRE SUR LES DEPENSES	29
1. Les décrets d'avance	29
2. Les annulations de crédits	32
B. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 31 DECEMBRE 1992	35
1. La baisse des ressources	35
2. Les ouvertures de crédits	37
3. Les modifications de l'équilibre	39
III - LA LOI DE REGLEMENT	40
A. DES PREVISIONS AUX REALISATIONS EFFECTIVES	40
1. Les ressources du budget général	41
2. Les dépenses du budget général	44
3. Les budgets annexes	46
4. Les comptes spéciaux du Trésor	46

	<u>Pages</u>
B. LES OPERATIONS PROPRES A LA LOI DE REGLEMENT	48
1. Les fonds de concours	48
2. Les reports de crédits	50
IV - LE BUDGET EFFECTIF DE L'ANNEE 1992	51
A. DE LA LOI DE REGLEMENT DE 1991 A LA LOI DE REGLEMENT DE 1992	52
B. L'ENCHAÎNEMENT DES SOLDES ET LEUR FINANCEMENT	53
 DEUXIEME PARTIE 	
EXAMEN DES ARTICLES	
<i>Article premier</i> - Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1992	61
<i>Article 2</i> - Recettes du budget général	62
<i>Article 3</i> - Dépenses ordinaires civiles du budget général	65
<i>Article 4</i> - Dépenses civiles en capital du budget général	70
<i>Article 5</i> - Dépenses ordinaires militaires du budget général	72
<i>Article 6</i> - Dépenses militaires en capital du budget général	73
<i>Article 7</i> - Résultat du budget général de 1992	74
<i>Article 8</i> - Résultats des budgets annexes	75
<i>Article 9</i> - Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1993	77
<i>Article 10</i> - Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat	83
<i>Article 11</i> - Apurement des avances consenties au syndicat mixte pour la protection du littoral nord-ouest de la Bretagne	85
<i>Article 12</i> - Transports aux découverts du Trésor	86
EXAMEN EN COMMISSION	87
1. Audition de M. Pierre Joxe, premier président de la Cour des Comptes le 19 avril 1994	89
2. Examen du projet de loi portant règlement définitif du budget 1992 le 27 avril 1994	95
TABLEAU COMPARATIF	99
REPONSES DE LA COUR AUX QUESTIONS POSEES PAR LA COMMISSION DES FINANCES	111

AVANT-PROPOS

L'article 13 de la loi de règlement pour 1990 a autorisé la dissociation entre, d'une part, le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget d'une année déterminée et, d'autre part, la déclaration générale de conformité qui l'accompagne.

Grâce à cette disposition, la Cour a pu communiquer aux Assemblées le rapport sur l'exécution du budget de 1992, alors même que le Gouvernement présentait le projet de loi de finances pour 1994.

Votre rapporteur général se félicite de l'effort produit par la Cour et par l'ensemble des services du ministère des finances et de celui du budget et des ministères concernés pour améliorer l'information ainsi apportée au Parlement dans le cadre de la mission d'assistance pour l'exécution des lois de finances que confère à la Cour des Comptes l'article 47 de la Constitution.

Comme le souligne le rapport de la Cour :

"Le Parlement dispose désormais d'informations détaillées pour apprécier, notamment dans ses grandes masses, le projet de loi de finances qui lui est présenté, relatif à l'année suivante".

Auditionné par votre Commission, le premier président de la Cour des comptes, M. Pierre Joxe, indiquait que ces délais allaient encore être raccourcis et que le rapport sur l'exécution du budget de 1993 serait remis au Parlement à la fin du mois de juillet. Ce rapport devrait par ailleurs présenter un certain nombre de monographies par ministères, permettant de suivre l'évolution des crédits d'un département. Enfin, une présentation fonctionnelle pourrait s'attacher à décrire, sur plusieurs années, l'évolution de certains types de dépenses (dette, charges de personnel...).

Cette présentation plus rapide et plus dynamique de la loi de règlement devrait contribuer à raviver l'intérêt de son examen et de sa discussion.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

CHAPITRE PREMIER

LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU BUDGET DE 1992

I - PRINCIPALES HYPOTHESES ASSOCIEES AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

Réalisé sur la base de données connues à la fin du premier semestre de 1991, le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances initiale pour 1992 prenait acte du ralentissement économique de la zone OCDE et de la récession qui avait frappé les pays anglo-saxons et notamment les Etats-Unis.

Il pariait néanmoins sur une reprise de la croissance dès la fin de 1991 et son accélération en 1992 sous l'effet des besoins de transformation de l'Europe orientale, de la reconstruction des pays du golfe, de la réunification allemande et du développement du tiers-monde.

A. LA REPRISE D'UNE CROISSANCE MODEREE DES PAYS DE L'OCDE

La récession des pays anglo-saxons en 1991, due à l'accumulation de déséquilibres importants (inflation, déficits extérieurs, endettement généralisé des ménages et des entreprises) a conduit globalement à une baisse de la demande interne des pays de la zone OCDE, entraînant un ralentissement économique généralisé alors que la demande des autres pays demeurait atone.

A cette cause première du ralentissement de la croissance, le rapport économique et financier ajoutait la crise pétrolière et l'impact négatif de la crise du golfe sur les intentions d'investissement du fait du climat d'incertitude qu'elle avait engendré.

Pourtant, le Gouvernement observait l'apparition de signes de reprise et de convergence entre les économies des pays de l'OCDE.

Le rapport notait: "il semble que le point bas du cycle conjoncturel soit maintenant dépassé. Une reprise devrait se dessiner dans la seconde moitié de l'année 1991...au total l'OCDE retrouverait un rythme de croissance compris entre 2 et 2,5 %".

En revanche, le rapport constatait que l'assainissement économique serait incomplet et inégal.

Le rapport relevait en effet la persistance de tensions inflationnistes dues à la hausse des prix du pétrole et aux tensions sur le marché du travail.

Concernant les déséquilibres extérieurs, le rapport envisageait une réduction des tensions et un plus grand équilibre des échanges :

- les Etats-Unis bénéficiaient de l'allègement de leur facture pétrolière, des effets de la baisse du dollar et des contributions extérieures à la guerre du golfe,

- l'Allemagne devait, de son côté, accroître ses importations afin de satisfaire le surcroît de consommation intérieure non satisfait par la production nationale,

- à l'inverse, le rapport estimait probable une reprise de la croissance de l'excédent commercial japonais.

Enfin, la dégradation générale des finances publiques était jugée préoccupante dans la mesure où une ponction supplémentaire des administrations publiques sur l'épargne mondiale créerait un effet d'éviction lors du redémarrage de l'effort d'investissement attendu en 1992.

B. UNE BONNE RESISTANCE DE LA FRANCE AUX TURBULENCES DE L'ECONOMIE MONDIALE

Les prévisions associées à la loi de finances initiale affirmaient que notre pays bénéficierait plus que ses partenaires des effets de la reprise grâce à l'amélioration régulière de sa compétitivité.

Par ailleurs, si la conjoncture internationale s'était détériorée en 1990, la politique économique suivie en limitait les effets sur notre pays. L'objectif du gouvernement était de mettre l'économie française en position de tirer le meilleur parti de la reprise qui devait s'amorcer fin 1991 et en 1992 (1).

Les atouts de la France étaient, selon le rapport économique et financier, les suivants :

- une inflation maîtrisée,
- des coûts de production parmi les plus faibles des pays développés,
- la modernisation de l'appareil de production et son renforcement dans les années récentes,
- la hausse du dollar qui limitait l'avantage de compétitivité prix des Etats-Unis,
- la maîtrise des finances publiques que traduisait le rapport satisfaisant de la dette et du déficit au PIB,
- une monnaie forte.

Dans ce contexte favorable la politique économique s'assignait comme objectif principal la lutte contre le chômage. Il s'agissait, tout en maintenant la politique de désinflation compétitive, d'utiliser les marges de manoeuvre budgétaires et fiscales pour la compétitivité et l'emploi. Des réformes structurelles devaient être engagées pour lever les obstacles à la création d'emplois (2).

II - L'ETAT EFFECTIF DE L'ECONOMIE EN 1992

L'hypothèse selon laquelle les économies des pays développés devaient connaître une convergence économique accrue a été prise en défaut par l'entrée en récession de l'Allemagne, accentuant de ce fait le découplage entre l'Europe et les Etats-Unis.

Dans ce contexte la croissance française s'est interrompue au second semestre de 1992 du fait du ralentissement de la demande

1. *Rapport économique et financier pour 1992, page 16.*

2. *Rapport économique et financier (pages 20 à 25).*

mondiale adressée à notre pays qui soutenait jusqu'à présent la croissance.

A. LA DETERIORATION DE L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

La phase expansive du cycle (1980-1989) s'est caractérisée aux Etats-Unis puis en Europe par un phénomène de fort endettement des agents économiques. A compter de 1989 la persistance de taux d'intérêt exceptionnellement élevés a fait prendre conscience à ces agents de la nécessité de freiner leur endettement, ce qui s'est traduit en 1990 par une baisse de la demande finale et une modération de la croissance.

En Europe, la réunification allemande a reporté ce phénomène de deux ans tout en maintenant des taux d'intérêt élevés, empêchant ainsi les gouvernements d'utiliser la politique monétaire pour lutter contre le ralentissement de l'économie.

1. Une reprise américaine modérée

En 1992, l'ajustement de l'économie américaine a été opéré et permet une reprise de l'activité. Le PIB en volume augmente de 2,6 % alors qu'il avait régressé de 0,7 % en 1991.

La reprise de l'investissement - rendue possible par l'assainissement de la situation financière des entreprises - est facilitée par une baisse sensible des taux d'intérêt.

La consommation progresse de 2,3 %, au même rythme que le pouvoir d'achat. Cependant la reprise reste modérée et la croissance faiblement créatrice d'emplois. La sortie de crise des Etats-Unis ne s'effectue pas à un rythme suffisant pour contrebalancer les tendances récessives de l'Europe.

2. Le Japon en convalescence

Le Japon -autre moteur traditionnel de la croissance mondiale- a connu un très fort ralentissement en 1992, son PIB en volume passant d'un rythme de croissance de 4,1 % en 1991 à 1,3 %. Cette baisse est principalement due au recul de l'investissement qui diminue de 1,1 %.

La politique du gouvernement nippon est axée sur la correction des déséquilibres économiques. L'année 1992 se caractérise notamment par le lancement d'un plan de relance d'un montant de 10.700 milliards de yens, soit 2,4 % du PNB, destiné à stimuler la demande intérieure et à assainir la situation des banques.

3. L'Allemagne en récession

La croissance du PIB allemand en volume passe de 3,7 % en 1991 à 1,5 % en 1992. Ce ralentissement dû à la chute de l'investissement non résidentiel (- 7 %) et à la baisse du taux d'utilisation des capacités de production s'est traduit par une hausse importante du chômage.

Par ailleurs, les difficultés budgétaires et financières de la réunification ont entraîné des comportements de précaution et une baisse de la consommation des ménages.

4. La poursuite de la crise au Royaume-Uni

La récession qui frappe l'économie de la Grande-Bretagne depuis 1990 s'est poursuivie en 1992. Le PIB britannique a reculé cette année-là de - 0,6 % après - 2,1 % en 1991.

Si l'investissement et la consommation se sont globalement dégradés en 1992, la tendance s'est infléchie à compter du second semestre. Toutefois, ce sont les échanges extérieurs qui ont contribué pour l'essentiel à la baisse du PIB en 1992, reflétant ainsi la perte de compétitivité des produits britanniques. Enfin, la livre est sortie du SME.

5. Les autres pays européens

Les autres pays européens ont connu une évolution similaire à celle de l'Allemagne. La contraction de l'activité et la baisse du taux d'utilisation des capacités de production ont entraîné un accroissement du chômage général.

La progression des salaires a été ralentie et la consommation freinée. Compte tenu du contexte allemand, la participation des échanges extérieurs à la croissance s'est atténuée.

La dégradation de la compétitivité prix en Espagne et en Italie a conduit à la dévaluation de leur monnaie et, pour l'Italie, à une sortie du mécanisme de change du SME.

B. L'INTERRUPTION DE LA CROISSANCE FRANCAISE

Comme l'indique le rapport sur les comptes de la nation en 1992 *"la dégradation de la situation économique en Europe continentale n'a pas épargné la France"*.

Cette aggravation brutale au second semestre de l'année se révèle dans la comparaison entre les prévisions économiques initiales et les réalisations.

	Prévisions en LFI 1992 (septembre 1992)	Prévisions pour 1992 associées à la LFI 1993 (septembre 1993)	Réalisations 1992
PIB total	2,2	2,1	1,2
. Consommation des ménages	1,8	1,8	1,5
. Investissement des entreprises	3,5	- 2,4	- 5,6
. Demande intérieure totale		1,0	0,5
. Exportations	6,0	6,6	7,0
. Importations	5,2	2,5	3,8
PIB en valeur			
. Variation en pourcentage . montant (en milliards)	5,1 7.106	5,1 7.115	3,6 6.987
Prix à la consommation			
. Glissement	2,8	2,8	2,0
. Moyenne	2,8	2,8	2,4
Prix du PIB		2,9	2,3
Salaire moyen par tête	4,2	4,1	9,8
Pouvoir d'achat du revenu disponible	1,7	2,2	1,5
Taux d'épargne des ménages		12,9	12,8
Effectifs salariés en glissement	0,7	0	- 1,0
Taux de marge des sociétés hors GEN		30,8	30,5
Taux d'épargne des sociétés hors GEN		16,2	17,0
Taux d'autofinancement		108,6	108,0
Solde des administrations (en % du PIB)	- 1,5	- 2,7	- 3,9
Taux des prélèvements obligatoires	43,8	43,5	43,7
Balance commerciale (en milliards)	- 40	25	31
Prix moyen du pétrole importé FAB (\$ baril)	19,0	18,2	18,40
Cours du dollar en francs	6,0	5,2	5,29
Croissance moyenne OCDE	2,5	1,7	1,70
Croissance moyenne CEE	2,0	1,4	1,00

Malgré le retournement de la conjoncture qui a affecté l'ensemble des pays européens la croissance française (+ 1,2 %) s'est située légèrement au-dessus de la moyenne de ses partenaires et a été plus forte qu'en 1991 (+ 0,6 %).

Evolution du PIB en volume

(En %)

	1991	1992
Allemagne occidentale	3,7	1,5
Royaume Uni	- 2,1	- 0,6
Italie	1,2	0,9
Etats-Unis	- 0,7	2,6
Japon	4,1	1,3
France	0,6	1,2
Ensemble de la zone OCDE	0,8	1,7

Toutefois, comme le montre le tableau de la page précédente, le ralentissement de la croissance n'a pas été anticipé en loi de finances initiale et a continué à être mal perçu lors de la présentation de la loi de finances pour 1993 à l'automne 1992.

1. Le changement des composantes de la croissance

Si le changement des composantes de la croissance a été perçu lors de l'examen de la loi de finances rectificative (baisse des exportations et des importations, recul de l'investissement, atonie de la consommation), les conséquences n'en ont pas été tirées par le gouvernement qui a maintenu une hypothèse de croissance du PIB total à 2,1 %, proche de celle de la loi de finance initiale (2,2 %).

c) Les exportations ne sont plus le moteur de la croissance

Après un premier trimestre dynamique dans la ligne du second semestre de 1991, les exportations de biens et services ont brusquement fléchi en raison de la baisse de la demande mondiale adressée à la France.

La récession allemande explique en partie cette diminution puisque la demande de ce pays adressée à la France qui avait crû de 18,4 % en 1991 passe à - 1,5 % en 1992. D'une manière

plus globale la demande en provenance de la CEE à six passe de 7,5 % à 2,6 % de croissance.

Pourtant sur l'ensemble de l'année 1992, ce sont les exportations qui permettront à la croissance d'atteindre 1,2 %. La réalisation (+ 7 %) est supérieure à la prévision (+ 6 %), cette évolution globale positive ne devant pas masquer la rupture de leur rythme à compter du second trimestre.

Par ailleurs, les sorties de certaines monnaies européennes du SME et leur dévaluation ont fait perdre à nos produits une partie de leur compétitivité prix.

b) Le ralentissement du rythme de progression des importations

L'amélioration de la balance commerciale, qui est positive pour la première fois depuis 1978, tient à la bonne tenue des exportations en volume mais aussi au ralentissement des importations, la prévision faisant état de 5,2 % de croissance alors que leur progression n'a, en réalité, été que de 3,8 %.

Ce ralentissement est directement lié à la diminution de la progression de la demande interne (+ 0,5 % au lieu de 1 % en prévision) et à la chute des investissements (- 5,6 %).

De ce fait, la balance commerciale, dont le solde était fixé initialement à - 40 milliards de francs, dégage un excédent de 31 milliards de francs en 1992.

c) L'effondrement de l'investissement

Plusieurs causes expliquent l'effondrement de l'investissement des entreprises en 1992 (- 6,3 % en volume après une baisse de - 4,1 % en 1991) :

- après une période de fort investissement les entreprises continuent de réduire leur investissement, d'autant que l'atonie de la demande crée des tensions sur les capacités de production dont le taux d'utilisation descend à 82,3 % ;

- la persistance de taux d'intérêt élevés conduit les entreprises à privilégier l'assainissement de leur situation financière, plutôt que de promouvoir de nouveaux investissements.

En fin d'exercice, l'investissement, dont la croissance avait été estimée à 3,5 %, régresse de 5,6 %. Conséquence directe de ce recul, le taux d'autofinancement des entreprises atteint 108 %.

d) L'atonie de la consommation

Le rythme d'évolution de la consommation s'est fortement ralenti depuis 1988 (+ 3,1 %) pour atteindre 1,5 % en 1992.

Fait nouveau, l'atonie de la demande en période de ralentissement économique s'accompagne d'une augmentation du taux d'épargne, traduisant ainsi la réaction de précaution du consommateur face au chômage et aux incertitudes extérieures.

2. Les conséquences de la crise économique

Elles se marquent principalement dans le chômage et la dégradation des comptes publics.

a) L'augmentation du chômage

Selon les comptes de la Nation pour 1992 "l'emploi total a diminué de 200.000 personnes. La baisse des effectifs se poursuit à un rythme proche de l'année précédente dans l'industrie, les créations restent faibles dans les services, mais les pertes d'emplois s'accroissent dans le bâtiment. Au total, malgré la forte croissance des Contrats Emploi-Solidarité (CES), l'année 1992 se solde par une évolution plus défavorable qu'en 1991".

Le taux de chômage qui était de 9,4 % en 1991 passe à 10,2 %. A l'exception de l'Italie, ce taux est plus défavorable que ceux de nos principaux partenaires.

(en % de la population active)

	1991	1992
Allemagne	4,4	4,8
Italie	9,8	10,6
Royaume-Uni	8,7	9,9
Etats-Unis	6,7	7,3
Japon	2,1	2,2
Ensemble OCDE	6,8	7,5
France	9,4	10,2

b) La dégradation des comptes publics

Le ralentissement de la croissance en 1992 entraîne une baisse sans précédent du produit fiscal net qui diminue de plus de 1 %, entraînant des moins-values de 120 milliards de francs par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

La baisse du produit de la TVA (- 7,7 % par rapport à la prévision) traduit directement le comportement de prudence des ménages en matière de consommation. Elle intègre également l'effet de la suppression du taux majoré sur les automobiles.

La baisse de l'impôt sur les sociétés (- 21 %) en 1992 traduit la chute des bénéfices en 1991. Il en va de même de l'impôt sur le revenu qui enregistre la baisse des rémunérations, particulièrement sur les hauts salaires.

Cette dégradation n'est que très partiellement compensée par l'augmentation des recettes non fiscales (+ 6,9 %).

En revanche, l'augmentation des dépenses se poursuit (+ 6,8 %) en raison de l'alourdissement du poids de la charge de la dette (+ 15,7 %), des charges de personnel (+ 5,6 %) et des dépenses d'intervention (+ 6,2 %) en partie liée à la crise et à ses conséquences en matière d'emploi.

En définitive, le solde d'exécution des lois de finances en 1992 est arrêté à - 226,3 milliards de francs alors que la prévision initiale faisait état d'un déficit limité à 89,9 milliards de francs.

CHAPITRE II

L'EXECUTION DU BUDGET DE 1992

I - LA LOI DE FINANCES INITIALE

L'équilibre général du projet de loi de finances pour 1992 reposait sur l'hypothèse d'une reprise modérée de la croissance (+ 2,2 %). Compte tenu du ralentissement économique observé en 1991 et des moins-values fiscales qui l'accompagnait, le gouvernement n'avait retenu dans le projet de loi initial qu'une progression de 2,9 % des recettes du budget général.

De même le rythme de progression des dépenses du budget général (+ 3,25 %) était inférieur à la croissance du PIB en valeur (5,1 %).

Dans ce contexte, le gouvernement pouvait affirmer que *"la maîtrise des dépenses en 1992 autorise la stabilisation du poids du déficit par rapport au PIB"*. Il ajoutait :

"La performance française est, sur ce point, parmi les meilleures d'Europe. Elle permet à la fois de limiter le prélèvement opéré par l'Etat sur les capacités d'épargne de la Nation et de ne pas obérer les marges de manoeuvre budgétaires des années à venir."

A. LES RECETTES

Hors remboursements et dégrèvements ⁽¹⁾, les ressources nettes du budget général s'établissaient à 1 244,7 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1992 (+ 2,9 % par rapport à 1991).

1. Les remboursements et dégrèvements proviennent :

- du mécanisme d'imposition et du mode de perception de l'impôt (dégrèvements de l'impôt sur les sociétés ; remboursement sur TVA),
- des décisions de décharge ou de réduction de droits consécutives à des dispositions législatives ou à des décisions individuelles (impôts locaux, dégrèvements d'impôts d'Etat),
- du remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA.

(milliards de francs)

	Loi de finances initiale pour 1991	Loi de finances initiale pour 1992	Variation en %
Recettes fiscales brutes	1 496,95	1 560,5	4,2
Recettes non fiscales	120,26	140,65	16,9
Prélèvements sur recettes	- 204,63	- 231,29	13
Ressources brutes	1 412,58	1 465,86	4,05
Remboursements et dégrèvements	- 203,3	- 225,12	10,8
Ressources nettes	1 209,49	1 244,74	2,9

Toutefois, par rapport aux évaluations révisées ⁽¹⁾ des ressources de 1991 associées au projet de loi de finances pour 1992 (1 191,3 milliards de francs de ressources nettes), la progression initialement retenue était de 4,48 % anticipant ainsi une nette reprise de l'économie.

La loi de finances initiale reposait sur une hypothèse d'augmentation moyenne de 4,7 % du salaire moyen par tête de 1990 à 1991 et sur un accroissement de 5,1 % du produit intérieur brut marchand de 1991 à 1992. L'analyse des composantes de la croissance reposait sur l'hypothèse d'une nette reprise de l'investissement des entreprises en 1992 (+ 3,5 % contre - 0,6 % en 1991).

1. Les recettes fiscales

Les recettes fiscales brutes (1.560,5 milliards de francs) progressaient de 4,2 % en 1992 par rapport à la loi de finances initiale pour 1991 (1.496,95 milliards de francs) et de 5,5 % par rapport aux évaluations révisées (1.478,31 milliards de francs), soit une progression de 82,2 milliards de francs.

1. Cette révision prend en compte les éléments d'information intervenus depuis le vote de la loi de finances initiale et notamment le montant des recettes effectives de l'année n-2, les données économiques les plus récentes concernant l'année n-1 (compte provisoire) et l'exercice en cours. Elle intègre également l'incidence sur l'exercice en cours des dispositions législatives ou réglementaires ayant un effet sur les recettes ainsi que l'impact des dispositions du projet de loi de finances dont l'effet sur les recettes est antérieur au 1er janvier de l'année à venir.

Cette progression résulte traditionnellement de la conjugaison de l'évolution spontanée des recettes fiscales, des aménagements de droits et de l'impact des autres facteurs de variation par rapport aux évaluations révisées de 1991.

Compte tenu des hypothèses rappelées ci-dessus **l'évolution spontanée** (1) des recettes fiscales brutes s'établissait à 93,4 milliards de francs par rapport aux évaluations révisées pour 1991.

L'évaluation spontanée est corrigée de "**divers facteurs de variations**" (2) entraînant en loi de finances initiale une majoration nette des recettes de 5,7 milliards de francs.

Enfin, les mesures législatives ayant une incidence sur les recettes et figurant dans la loi de finances initiale de 1992 (**aménagement des droits**) aboutissaient à des allègements fiscaux nets de - 16,9 milliards de francs.

Parmi les 38,5 milliards de francs d'allègements inscrits, il convenait de distinguer la simple reconduction du dispositif temporaire de minoration de l'impôt sur le revenu (- 17,41 milliards de francs en 1992) ou de l'élargissement des tranches du barème de l'impôt sur le revenu (- 8,79 milliards de francs) qui sont traditionnelles dans chaque loi de finances, de décisions spécifiques comme la poursuite de la réforme de l'impôt sur les sociétés (- 9,62 milliards de francs).

A l'inverse, les augmentations d'impôt provenaient pour l'essentiel de l'impôt sur les sociétés. Le relèvement du taux de taxation des plus values à long terme sur les titres de placement (+ 10,21 milliards de francs) ayant pour objectif de favoriser l'investissement productif au détriment des placements financiers. De même, la création d'un mécanisme de compensation entre les régimes de sécurité sociale des non salariés qui se traduisait par un accroissement des recettes du BAPSA au détriment des réserves de l'ORGANIC entraînait une hausse du produit de la TVA de 6,4 milliards de francs.

1. L'évaluation est obtenue en appliquant un taux de progression annuel à la prestation révisée de l'année en cours d'exécution. Le taux de progression résulte des hypothèses économiques, dans le cas des recettes dont l'assiette est directement liée à l'activité économique. Pour les autres recettes, il est fonction d'hypothèses spécifiques. Les grandeurs macro-économiques dont dépendent les recettes les plus importantes font l'objet d'une présentation dans le fascicule I du Tome Voies et moyens qui accompagne le projet de loi de finances.

2. Incidence des mesures exceptionnelles ou venant à expiration, effet de l'extension en année pleine des mesures prises en cours d'exercice (principalement le DDOEF du 26 juillet 1991) et des conséquences de certaines décisions à caractère réglementaire ou législatif, notamment les mesures adoptées dans une précédente loi de finances ayant une incidence en 1992.

La progression des recettes fiscales brutes arrêtée dans le texte initial était la suivante :

(milliards de francs)

	Evaluations révisées de 1991	Loi de finances initiale de 1992	Variation en %
Impôt sur le revenu	301,1	318,44	5,75
Impôt sur les sociétés	162,4	162,85	0,3
Autres impôts directs	110,0	109,78	0,2
Enregistrement	67,9	70,34	3,6
Timbre et impôt de bourse	12	13,36	11,3
TIPP et produit des douanes	128,74	132,93	3,25
TVA	657	709,18	7,9
Contributions indirectes	36,64	40,75	11,2
Autres taxes indirectes	2,49	2,8	12,4
Total	1 478,31	1 560,5	5,5

2. Les recettes non fiscales (1)

La progression des recettes non fiscales qui avaient fortement augmenté en 1991 (120,2 milliards en loi de finances initiale et 144,2 milliards de francs en évaluations révisées) connaissait une certaine décélération dans le budget initial pour 1992 (140,65 milliards de francs) principalement du fait de la non reconduction des contributions extérieures exceptionnelles liées à la guerre du Golfe (- 10,5 milliards de francs).

La croissance du produit des recettes non fiscales était néanmoins assurée par le recours persistant aux ponctions sur la trésorerie de divers organismes et notamment - à hauteur de 11,5 milliards de francs - sur les fonds de réserve de l'épargne logement.

1. Les recettes non fiscales comprennent le produit des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier, les produits et revenus du domaine de l'Etat, le produit des taxes, redevances et recettes assimilées (notamment alcool et tabac), le produit des intérêts des avances, des prêts et dotations en capital, le produit des retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat, les recettes provenant de l'extérieur, les opérations entre administrations et services publics et des produits divers.

3. Les prélèvements sur recettes de l'Etat (1)

Les prélèvements sur recettes de l'Etat atteignaient 231,3 milliards de francs en 1992 dont 147 milliards de francs au profit des collectivités locales et 84,25 milliards de francs au profit des Communautés européennes.

La progression de ces prélèvements en loi de finances initiale était de 13 % par rapport au budget initial de 1991- pour l'essentiel due à l'augmentation de la contribution au budget des Communautés - et 6,8 % par rapport aux évaluations révisées.

4. Les remboursements et dégrèvements (2)

La loi de finances initiale pour 1992 avait arrêté à 225,12 milliards de francs le montant des remboursements et dégrèvements. Leur progression atteignait 10,8 % par rapport au budget initial pour 1991 et 4,8 % par rapport aux évaluations révisées.

1. Le recours à la procédure des prélèvements sur recettes n'est pas prévu par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ils ont été institués en 1969 pour ce qui concerne les prélèvements au profit des collectivités locales et en 1971 pour celui destiné aux communautés européennes. La Cour des comptes n'a cessé d'émettre des réserves sur une procédure mal définie qui "s'est développée au gré des circonstances, telle une institution coutumière fondée sur des principes généraux incertains et dépourvus de règles d'application précises" (rapport sur la loi de règlement pour 1987, page 277). Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 1982 (DC 82-154) n'a pas suivi la Cour des comptes dans ses préventions en considérant que : "Le mécanisme des prélèvements sur recettes, qui répond à des nécessités pratiques, d'ailleurs reconnues par le Parlement au cours des années précédentes, n'est pas contraire aux dispositions de l'article 18 ; qu'il satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire qui ont inspiré ces dispositions ainsi que celles de l'ensemble de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances, qu'ils sont assortis, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées, enfin qu'il n'y est pas recouru pour la couverture de charges de l'Etat telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959."

2. Voir note page 21.

B. LES DEPENSES

Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, les dépenses du budget général s'établissaient à 1.321,8 milliards de francs, en progression de 41,6 milliards de francs, soit + 3,25 % par rapport à 1991.

(En milliards de francs)

	Crédits initiaux (1)	Variation par rapport à 1991 (2)	
		En valeur	En %
Dépenses civiles			
Titre I - Dette publique (3)	166,6	13,9	9,1
Titre II - Pouvoirs publics	3,6	0,1	2,8
Titre III - Moyens des services	449,5	16,5	3,8
Titre IV - Interventions publiques	372,1	12,3	3,4
Titre V - Investissements de l'Etat	18,5	4,0	17,7
Titre VI - Subventions d'investissement	71,1	0,9	1,23
Dépenses militaires			
Titre III Moyens des services	137,5	2,2	1,6
Titre V Investissements de l'Etat	102,3	0,3	0,3
Titre VI Subventions d'investissement	0,6	0,1	20,0
TOTAL	1.321,8	41,6	3,25

(1) Loi de finances initiale pour 1992

(2) Loi de finances initiale pour 1991

(3) Hors remboursements et dégrèvements qui atteignent 225,12 milliards de francs (contre 203 milliards de francs en 1991).

Les dépenses ordinaires civiles ont été arrêtées en loi de finances initiale à 991,8 milliards de francs hors remboursements et dégrèvements, soit une progression de 4,5 % par rapport au budget initial de 1991.

Malgré une légère décélération du rythme de croissance de la dette (+ 9,1 % contre 10,6 % en loi de finances initiale pour 1991), la progression de celle-ci restait sur une tendance inquiétante et sa part dans le total des dépenses du budget général continuait à s'accroître (11,9 % en 1991, 12,5 % en 1992).

La relative modération de la progression des crédits inscrits au titre III (+ 3,8 %) s'expliquait en partie par la création en 1992 du budget annexe de l'aviation civile qui entraînait un transfert de 2,6 milliards de francs de dépenses de fonctionnement du titre III

vers le budget annexe. L'essentiel de la croissance des crédits en volume (+ 16,5 milliards de francs) était dû à l'incidence en 1992 des protocoles Jospin et Durafour et aux créations nettes d'emplois civils (+ 3.700). Au total les dépenses de personnel augmentaient de 11,7 milliards de francs en loi de finances initiale.

Les dépenses d'intervention progressaient de 3,4 % grâce à l'intervention par voie d'amendement du gouvernement du plan emploi doté de 3,29 milliards de francs au titre des charges communes. Hors mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi les dépenses du titre IV auraient connu une croissance de 2,5 %, soit un rythme de croissance inférieur à celui de l'évolution prévisible des prix en 1992 (+ 2,8 %).

Les dépenses civiles en capital se montaient à 89,6 milliards de francs (92,71 en 1991), soit une diminution de 3,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1991.

La régression importante des investissements directs de l'Etat inscrits au titre V était due pour partie à la débudgétisation des dotations en capital des entreprises publiques transférées sur le compte de commerce 904-09.

Les dépenses militaires étaient initialement fixées à 240,4 milliards de francs, soit une progression limitée à 0,8 % rendue possible par les suppressions nettes d'emploi (- 6.473, soit 1,5 % des effectifs) et la quasi stagnation des dépenses d'investissement.

C. LE SOLDE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

La charge nette des comptes spéciaux du Trésor était estimée à 12,9 milliards de francs. Comme en 1991 la poursuite de la dégradation du solde des comptes spéciaux était principalement imputable aux comptes de prêts, notamment au titre de l'aide au développement.

D. LES BUDGETS ANNEXES

Les sept budgets annexes étaient dotés en loi de finances initiale de 93,06 milliards de francs en recettes comme en dépenses. La très légère progression de leur dotation s'explique en partie par la

substitution du budget de l'aviation civile à celui de la navigation aérienne.

*

* *

L'équilibre général du budget faisait apparaître un déficit de 89,9 milliards de francs, soit une progression de 9,2 milliards de francs (+ 11,4 %) par rapport au chiffre retenu dans le budget initial de 1991.

En milliards de francs

	LFI 1991	LFI 1992	Variation	
			En milliards	En %
Budget général				
Recettes nettes	1 209,5	1 244,7	35,2	2,9
Dépenses nettes	1 280,19	1 321,8	41,6	3,25
Solde du budget général	- 70,69	- 77,1	6,4	9,0
Budgets annexes				
Recettes	89,21	93,06	3,85	4,3
Dépenses	89,21	93,06	3,85	4,3
Solde des comptes spéciaux du Trésor	- 10,0	- 12,9	2,9	ns
SOLDE GENERAL	- 80,69	- 89,9	9,21	11,4

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

La loi de finances rectificative pour 1992 (loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992) a permis de ratifier les modifications intervenues en cours d'exercice et de prendre en compte - bien qu'insuffisamment - les pertes de recettes fiscales qui ont affecté l'équilibre général du budget.

A. L'ACTION REGLEMENTAIRE SUR LES DEPENSES

Deux décrets d'avances, du 2 septembre et du 28 septembre 1992, sont venus affecter la gestion des autorisations budgétaires initiales. Ils ont globalement procédé à 14,78 milliards de francs d'ouvertures de crédits. Ils ont été ratifiés par l'article 22 de la loi de finances rectificative.

La nature de leur contenu les différencie nettement et appelle des commentaires distincts.

Par ailleurs, quatre arrêtés d'annulations ont procédé globalement à l'annulation de 23 milliards de francs de crédits.

1. Les décrets d'avance (1)

a) Le décret d'avance du 2 septembre 1992

Le décret n° 92-908 du 2 septembre 1992 est la conséquence directe de l'annonce par le premier ministre le 8 janvier 1992 d'un second plan destiné à renforcer l'effort de traitement individualisé des jeunes sans emploi et d'accroître les moyens de traitement du chômage de longue durée. Cet effort a été complété le 29 avril 1992 afin de tenir compte de l'aggravation des besoins des chômeurs de longue durée.

Les crédits supplémentaires, d'un montant de 10 milliards de francs, ont été inscrits au chapitre 44-75 "Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle" du budget des charges communes, initialement doté de 3,29 milliards de francs.

Cette ouverture de crédits destinés à l'emploi a été gagée par les recettes de cessions de titres de la société Elf-Aquitaine qui ont porté sur 2,3 % du capital détenu par l'entreprise de recherche et d'activités pétrolières (ERAP), et de la société Total (21,7 % du capital).

1. L'article 11-2e de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que "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 prochaine loi de finances".

Le produit de la cession de ces titres a rapporté respectivement 1,98 milliard de francs pour Elf-Aquitaine et 8,383 milliards de francs pour Total. Ces recettes supplémentaires ont été inscrites au titre des recettes non fiscales.

Dans son rapport écrit la Cour observe (1) que : *"Les dotations globales, exclusivement destinées au budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, lui ont été réaffectées par trois arrêtés de répartition (2), à hauteur de 9.876,5 millions. Mais si les crédits répartis par les deux premiers arrêtés ont été consommés, la notification de l'arrêté du 20 novembre 1992 a été accompagnée de l'instruction d'avoir à laisser les crédits disponibles afin d'être reportés à 1993."*

Il apparaît donc clairement que l'urgence -condition explicite de l'intervention d'un décret d'avances aux termes du 2e de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959- se justifiait pleinement pour les deux premiers arrêts, soit 5.610 millions de francs, mais non pour les 4.266 millions restant qui auraient aussi bien pu être inscrits en loi de finances pour 1993 comme en témoigne la date de l'arrêté de répartition.

Enfin, la Cour observe que "le produit de cessions d'actifs a été affecté au financement de dépenses de fonctionnement, ce qui est critiquable". (3)

b) Le décret d'avance du 28 septembre 1992

Le décret d'avance n° 92-1045 du 28 septembre 1992 est d'une facture plus classique. Il procède à 4.780,65 millions de francs d'ouvertures de crédits concernant dix départements ministériels.

1. Page 76 - Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1992.

2. 31 mars (530 millions de francs), 18 septembre (5.080,5 millions de francs), 20 novembre (4.266 millions de francs).

3. Rapport précité, page 169.

(En millions de francs)

Affaires étrangères	554,85
Affaires sociales et intégration	85,56
Affaires sociales et travail Services communs	1 000,00
Agriculture et forêt	300,00
Economie, finances et budget	71,00
Education nationale	449,20
Equipement, logement, transport, espace	658,98
Intérieur	469,06
Services du Premier ministre	182,00
Défense	1 010,00
Total	4.780,65

Comme le relève la Cour ⁽¹⁾: *"Le caractère tardif de ce décret d'avances, pris quelques jours à peine avant l'ouverture de la session parlementaire, doit être relevé. Il se justifie moins par l'urgence, condition requise par la loi organique pour l'ouverture de crédits par la voie réglementaire, que par la volonté de soustraire les ouvertures de crédits à la procédure législative."*

Les principaux postes de dépenses ouverts par ce décret ont notamment financé les dépenses de personnel du ministère de la défense résultant d'opérations extérieures au Cambodge et en Yougoslavie (1 010 millions) ainsi que les contributions obligatoires versées par le ministère des affaires étrangères (500 millions) pour la participation de la France aux forces de maintien de la paix des Nations Unies au Cambodge, en Yougoslavie et en Somalie.

De même, un crédit de 1 milliard a été ouvert par le même décret sur le chapitre 37-91 "Frais de justice et de réparations civiles" du budget des *services communs des affaires sociales et du travail* pour financer l'indemnisation des personnes contaminées par le virus du SIDA à la suite d'une transfusion sanguine, en application de la loi du 31 décembre 1991 et du décret du 26 février 1992 prévoyant une réparation intégrale des préjudices.

1 Rapport précité, page 169.

2. Les annulations de crédits

En application de l'article 13 de la loi organique, quatre arrêtés d'annulations de crédits sont intervenus en 1992. Le montant global des annulations opérées atteint 23 milliards de francs, soit 1,5 % des crédits initiaux (18,6 milliards en 1991).

(millions de francs)

arrêté du 29 juillet	11,2
arrêté du 28 septembre	4 781,7
arrêté du 29 septembre	1,1
arrêté du 18 novembre	18 205,9
Total	22 999,9

Ces annulations avaient été précédées par le gel de 15 milliards de francs de crédits décidé par le ministre du budget par lettre du 16 mars 1992. Ce gel portait sur 5 % des crédits de dépenses ordinaires hors rémunérations et sur 8 % des autorisations de programme et des crédits de paiement.

La Cour des comptes souligne de manière constante le caractère critiquable de certaines de ces annulations.

Votre rapporteur général ne peut qu'abonder dans le sens de la Cour. L'autorisation de dépenses donnée par le Parlement n'est certes pas impérative. Il est donc légitime que le gouvernement dans le cadre de sa politique économique puisse disposer de moyens de régulation en fonction de la conjoncture ou des priorités qui se seront déclarées en cours d'exercice.

L'ordonnance de 1959, qui pose dans son article 2 le principe selon lequel "seules les lois de finances dites "rectificatives" peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année", encadre donc strictement les dérogations à ce principe.

C'est donc, pleinement respectueux du droit des assemblées parlementaires, que les rédacteurs de l'ordonnance ont limité aux crédits devenus sans objet ⁽¹⁾ ⁽²⁾ la possibilité donnée au pouvoir réglementaire d'annuler. Il en va de même en matière d'ouverture de crédits limitatifs prévu à l'article 11 de l'ordonnance qui n'est possible qu'en cas d'urgence et sans que soit modifié l'équilibre financier prévu par la dernière loi de finances. Encore la ratification de ces décrets d'avance est-elle impérative.

En dehors des cas limitatifs prévus par l'ordonnance, le gouvernement n'a d'autre alternative que la présentation d'une loi de finances rectificative.

a) L'arrêté du 28 septembre 1992

L'arrêté du 28 septembre vient gager les ouvertures de crédits prévues par le décret n° 92-1045 pris à la même date.

Il permet de ce fait le maintien de l'équilibre financier prévu par la loi de finances initiale tel que le prévoit le deuxième alinéa de l'article 11 de l'ordonnance de 1959.

Le montant des annulations s'élève à 4.781,74 millions de francs en crédits de paiement et à 3.631,39 millions de francs en autorisations de programme.

Sur ce total les services civils contribuent à hauteur de 2,78 milliards de francs et les budgets de défense pour 2 milliards de francs.

Les annulations sur les budgets militaires portent exclusivement sur le titre V. Elles trouvent en partie leur origine dans la décision de suspendre les essais nucléaires, l'abandon du programme Hadès et l'étalement de certains programmes.

Concernant les budgets civils un très grand nombre de chapitres sont touchés dont beaucoup -comme l'a remarqué la Cour-feront l'objet d'ouvertures en loi de finances rectificative.

1. "Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministère des finances après accord du ministre intéressé" (Ordonnance du 2 janvier 1959, article 13).

2. Par crédits devenus sans objet la Cour entend "tout crédit qu'il est impossible, et non pas seulement inopportun, de consommer pour des raisons imprévues en loi de finances initiale (rapport sur la loi de règlement pour 1992, p. 171).

b) L'arrêté du 18 novembre 1992

Les annulations affectent le budget général pour 18,2 milliards de francs, mais aussi les budgets annexes (1,5 million de francs) et les comptes spéciaux du Trésor pour 500 millions de francs.

Contrairement à l'arrêté du 28 septembre 1992 les annulations de l'arrêté du 18 novembre sont concentrées en masse sur un très petit nombre de chapitres.

Plusieurs annulations paraissent particulièrement importantes :

. 5,8 milliards de francs sont annulés au chapitre 15-02 "Remboursements sur produits indirects et divers" au budget des charges communes. Cette annulation, qui traduit mécaniquement les pertes de recettes de TVA enregistrées en cours d'exercice, est un précieux indicateur du ralentissement économique de l'année 1992.

. 1,2 milliard de francs sont annulés sur le chapitre 14-01 "Garanties diverses" (Charges communes) afin de traduire le ralentissement des dépenses d'assurances crédits de la COFACE.

. 1,1 milliard de francs d'annulations touchent le budget de l'agriculture et de la forêt, pour l'essentiel au titre IV, alors que ce même titre avait fait l'objet quelques jours auparavant d'importants reports de crédits.

. 2,88 milliards de francs d'annulations de crédits sur divers budgets (Charges communes, Mer, Transports) résultent du mécanisme de surcompensation des régimes spéciaux qui aboutissent à un allègement des charges de l'Etat au titre de son obligation d'équilibrer les régimes déficitaires de la SNCF, du SEITA, et des invalides de la Marine. Ce procédé qui s'analyse comme un transfert de charges notamment vers les collectivités locales via la CNRACL (1), a été vivement dénoncé par votre Commission.

. 1 milliard de francs au chapitre 44-78 "Exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle" (Travail, emploi et formation professionnelle) sont la conséquence du retard pris dans le calendrier de mise en oeuvre des contrats exonérés.

. les budgets militaires sont à nouveau affectés par des annulations portant sur 3,3 milliards de francs.

. Enfin, les comptes spéciaux du Trésor contribuent à hauteur de 500 millions de francs, tirant ainsi les conséquences de la sous-consommation chronique des crédits du Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France.

B. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 31 DECEMBRE 1992

Comme votre commission l'avait indiqué lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1993 :

"Le budget effectif de 1992 devra prendre en compte les erreurs de prévisions conjoncturelles et les oublis volontaires qui ne manqueront pas de se traduire par une explosion du déficit budgétaire". (1)

1. La baisse des ressources

L'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 1992 relève que :

"La situation budgétaire de l'Etat supporte les conséquences du ralentissement de l'activité économique observée depuis le deuxième semestre de 1990".(2)

Le gouvernement maintenait une hypothèse de croissance du PIB de 2,1 % en 1992 proche de la prévision initiale (2,2 %). Il soulignait toutefois que les composantes de celles-ci n'étaient plus les mêmes ; la croissance française, au lieu d'être tirée par l'investissement, l'était par les exportations ; et en tirait les conséquences :

"Dès lors, les comptes de l'Etat enregistrent, pour la deuxième année consécutive, des moins-values fiscales considérables".(2)

1. Rapport Sénat n° 56 (1992-1993), page 49.

2. Projet de loi de finances rectificative pour 1992 (n° 3056, Assemblée nationale).

(En milliards de francs)

	Révision des évaluations	Variation par rapport à la loi de finances initiale	
		En volume	En %
Recettes fiscales brutes	1.481,9	- 78,6	- 5,0
Recettes non fiscales	162,1	+ 21,5	+ 15,3
Prélèvements sur recettes	- 225,05	+ 6,24	- 2,7
Ressources brutes	1.418,9	- 50,96	- 3,4
Remboursements et dégrèvements	240,1	- 15,0	+ 6,6
Ressources nettes	1.178,8	- 65,9	- 5,3

Les pertes de ressources fiscales brutes constatées par le collectif s'élevaient en effet à - 78,6 milliards de francs, en baisse de 5 % par rapport à la prévision initiale.

Net des remboursements et dégrèvements, dont le total passait de 225,1 milliards de francs à 240,1 milliards de francs, le montant des recettes fiscales s'établissait à 1.241,8 milliards de francs, soit une diminution de 93,58 milliards de francs, en recul de 7 % par rapport à la loi de finances initiale (1.335,38 milliards de francs).

Si l'ensemble des recettes fiscales brutes connaissait une baisse sensible, les pertes étaient principalement concentrées sur l'impôt sur les sociétés (- 26,8 milliards de francs) et sur la TVA (- 37,3 milliards de francs).

Outre l'explication relative à la nature de la croissance (tirée par les exportations), la révision des évaluations intégrait l'effet base des résultats définitifs de 1991 sur l'exercice 1992.

En effet, la sous-estimation des pertes de recettes fiscales de l'exercice 1991 lors de l'élaboration du budget de 1992 avait entraîné un gonflement artificiel de l'évolution spontanée des recettes.

En revanche deux postes connaissaient une amélioration :

- les recettes non fiscales croissaient de plus de 15 % pour atteindre 162,1 milliards de francs (+ 21,5 milliards de francs).

Pour l'essentiel cette progression provenait des cessions de titres d'entreprises publiques (Total et Elf Aquitaine) dont le produit venait gager le décret d'avance du 2 septembre 1992 à hauteur de 10 milliards de francs.

Par ailleurs les recettes en atténuation de charge de la dette et des frais de trésorerie, qui correspondent à la rémunération du compte du Trésor à la Banque de France et aux recettes sur coupons courus, augmentaient de 4,4 milliards de francs, conséquence directe de l'augmentation de la charge de la dette.

Enfin, le fonds de réserve de l'épargne logement, déjà mis à contribution lors de la loi de finances initiale, subissait une ponction supplémentaire de 3,2 milliards de francs.

- Les prélèvements sur recettes diminuaient de 6,24 milliards de francs en raison de la minoration de la contribution au profit des Communautés européennes due à une diminution des versements de compensation du FEOGA.

En définitive la loi de finances rectificative enregistrait une baisse de 65,9 milliards de francs des ressources nettes du budget général qui s'établissaient à 1.178,8 milliards de francs, en diminution de 5,3 % par rapport à la loi de finances initiale.

2. Les ouvertures de crédits

La loi de finances rectificative a ratifié les décrets d'avance du 2 septembre et du 28 septembre 1992, soit un montant de 14,78 milliards de francs.

Les ouvertures de crédits du budget général autorisées en collectif ont porté sur 56,57 milliards de francs (35,79 milliards de francs hors remboursements et dégrèvements).

La variation nette des crédits du budget général, hors remboursements et dégrèvements, pris en compte dans le collectif a atteint 33,4 milliards de francs, soit un accroissement de 2,5 % des dépenses initiales.

Les dépenses nettes du budget général atteignaient donc 1.355,27 milliards de francs.

Variations nettes des crédits du budget général

(En millions de francs)

	Dépenses ordinaires et crédits de paiement
Ouvertures (1)	
. décret du 2 septembre	10.000,00
. décret du 28 septembre	4.780,65
. loi de finances rectificative	35.792,00 (2)
Total	50.572,65
Annulations (1)	
. arrêté du 28 septembre	4.781,74
. arrêté du 18 novembre	12.367,00 (3)
Total	17.148,74
Ouvertures nettes (1)	33.424,00

(1) Hors remboursements et dégrèvements.

(2) Le collectif ouvre 20,78 milliards de francs au budget des charges communes au titre des dégrèvements sur contributions directes.

(3) L'arrêté du 18 novembre annule 5,8 milliards de francs de remboursements sur contributions indirectes.

Les principales ouvertures de la loi de finances rectificative sont les suivantes :

- 14,9 milliards de francs (42,5 % du total des ouvertures) sont ouverts au titre de la charge brute de la dette négociable ;

- l'ouverture d'un milliard de francs au budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour le financement d'un plan social en faveur des transitaires en douane, conséquence de l'ouverture du marché unique au 1er janvier 1993 ;

- l'inscription de 1,2 milliard de francs pour le financement des aides à la personne en matière de logement ;

- 1,1 milliard de francs étaient ouverts au budget de la défense pour le financement des opérations extérieures ;

- 1,8 milliard de francs étaient inscrits au budget des charges communes pour tenir compte des conséquences de l'accord salarial dans la fonction publique pour 1992 ;

- 1,8 milliard de francs étaient ouverts au budget de l'intérieur au titre de la dotation générale de décentralisation, qui trouvent leur contrepartie en majoration des recettes non fiscales ;

- 1,3 milliard de francs d'ouvertures de crédits traduisent l'impact de l'aménagement des modalités de calcul de la compensation entre régimes sociaux ;

- l'ajustement de la subvention d'équilibre au BAPSA entraîne une ouverture de crédits supplémentaires de 1,97 milliard de francs ;

- la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés est majorée de 800 millions de francs.

Au total ces ouvertures principales représentent près des deux-tiers du total des ouvertures nouvelles inscrites dans la loi de finances rectificative.

Hors du budget général, les budgets annexes n'ont pas été concernés par les ouvertures de crédits. Seuls les comptes spéciaux du Trésor ont enregistré quelques modifications de faible montant : 171,8 millions de francs au titre des opérations à caractère définitif pour tenir compte du supplément attendu du produit de la redevance de télévision et 210 millions de francs au titre des comptes de prêts (FDES).

Le solde des opérations temporaires était légèrement aggravé à hauteur de 20 millions de francs.

3. Les modifications de l'équilibre

Compte tenu de l'ampleur des modifications intervenues, le montant du déficit du budget pour 1992 a été majoré de 98,8 milliards de francs par rapport à la prévision initiale : (89,9 milliards de francs), atteignant de ce fait 188,7 milliards de francs (+ 109,9 %).

(en milliards de francs)

	Loi de finances initiale pour 1992	Loi de finances rectificative	Variation	
			en valeur	en %
I - Opérations définitives				
1. Budget général				
Ressources nettes	1.244,74	1.178,86	- 65,88	- 5,3
Dépenses nettes	1.321,85	1.355,27	33,42	2,5
2. Compte d'affectation spéciale				
Ressource	15,33	15,50	0,172	1,12
Dépense	15,24	14,90	- 0,328	- 2,1
Solde des opérations définitives	- 77	- 175,81	- 98,8	128,3
II - Solde des opérations temporaire	- 12,93	- 12,95	- 0,02	0,1
Solde général	89,93	- 188,76	98,82	109,8

III - LA LOI DE REGLEMENT

L'arrêté définitif des comptes tel qu'il est retracé dans la loi de règlement pour 1992 confirme la tendance, observée depuis 1990, au creusement de l'écart entre les évaluations révisées de la loi de finances rectificative et les comptes définitifs.

A. DES PREVISIONS AUX REALISATIONS EFFECTIVES

Par rapport à la loi de finances rectificative la loi de règlement enregistre une dégradation supplémentaire du solde d'exécution de 37,5 milliards de francs (+ 19,9 %) (1).

Cette dégradation est principalement la résultante d'une augmentation des recettes nettes du budget général de 39,39 milliards de francs et d'une progression de 69,87 milliards de francs des dépenses du budget général.

1. Solde d'exécution hors opérations avec le Fonds monétaire international et le Fonds de stabilisation des charges.

Par ailleurs, le solde des comptes spéciaux, hors opérations avec le FMI, s'aggrave de - 2,8 milliards de francs. Hors opérations du Fonds de stabilisation des changes (4,26 milliards de francs), le solde d'exécution des lois de finances s'établit donc à 226,3 milliards de francs en 1992.

(en milliards de francs)

	Loi de finances rectificative	Loi de règlement	Variation	
			en valeur	en %
Ressources nettes du budget général	1 178,86	1 218,25	+ 39,39	3,3
Dépenses nettes	1 355,28	1 425,15	- 69,87	5,1
. dépenses ordinaires	1 028,94	1 131,59	+ 102,65	10
. dépenses civiles en capital	89,1	103,59	+ 14,62	16,4
. dépenses militaires	237,24	189,83	- 47,4	- 10
Solde des comptes spéciaux hors FMI	- 12,34	- 15,14	- 2,8	22,7
Opérations du FSC	---	4,26	- 4,26	---
Solde d'exécution hors FMI, hors FSC	- 198,76	- 226,31	- 37,55	19,9

1. Les ressources du budget général

Hors remboursements et dégrèvements, les ressources du budget général progressent de 39,39 milliards de francs.

Cette progression s'explique pour l'essentiel par la prise en compte en loi de règlement des recettes des fonds de concours (56,55 milliards de francs) inscrites pour mémoire en loi de finances initiale.

Votre Commission ne peut que réitérer ses critiques sur cette inscription pour mémoire puisque, en masse, les ressources sont concentrées sur quelques fonds facilement identifiables qui devraient faire l'objet d'une information en loi de finances initiale (1).

Par ailleurs, les recettes non fiscales voient leur produit continuer à progresser de 3,8 milliards de francs pour atteindre 165,9 milliards de francs. Cette ultime progression provient principalement de deux postes :

- les recettes en atténuation de charge de la dette (ligne 806),
- les recettes diverses, et notamment les prélèvements sur les fonds de réserves et sur les trésoreries d'organismes publics (ligne 899).

Les prélèvements sur recettes diminuent de 5,21 milliards de francs et s'établissent à - 219,83 milliards de francs en raison de la diminution de la contribution française au budget des Communautés européennes due à la bonne tenue des prix agricoles mondiaux exprimés en dollars.

Ces augmentations des ressources ne doivent pas masquer la poursuite des pertes de recettes fiscales nettes (-26,19 milliards de francs). Ce sont à nouveau l'impôt sur les sociétés et la TVA qui expliquent cette baisse et traduisent l'ampleur, constatée en loi de règlement, des effets de la crise économique sur les recettes fiscales.

1. Dans une décision 84-184 du 29 novembre 1984, le Conseil Constitutionnel a considéré que le produit du versement des fonds de concours n'avait pas à être prévu et évalué en loi de finances initiale. En effet, selon le Conseil, les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance prévoyant cette obligation pour les recettes non fiscales ne s'applique pas aux fonds de concours. Cependant, compte tenu de l'ampleur prise par cette procédure et d'une conception extensive de la notion de fonds de concours et recettes assimilées, une information du Parlement est vivement souhaitable. Il convient de rappeler qu'entre le tiers et la moitié du budget des routes échappe à l'autorisation parlementaire du fait de l'intervention des fonds de concours. L'annexe verte "récapitulation des fonds de concours" intervient trop tardivement pour que l'information du Parlement, au moment du vote de la loi de finances initiale, soit complète. Elle pourrait, par ailleurs, faire l'objet d'une présentation plus pédagogique.

(En millions de francs)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Loi de règlement	Variation en valeur LR/LFR
Recettes fiscales brutes	1 560,5	1 481,9	1 453,7	- 28,2
Recettes non fiscales	140,6	162,1	165,9	+ 3,8
Fonds de concours	56,5	56,5
Prélèvements sur recettes	231,3	- 225	- 219,8	+ 5,2
Remboursements et dégrèvements	- 225,1	- 240,1	- 238,1	+ 2
Ressources nettes	1 244,74	1 178,8	1 218,2	39,3

Par rapport à la loi de finances initiale, les pertes de recettes fiscales nettes auront atteint 119,78 milliards de francs.

Hors fonds de concours, la dégradation des ressources nettes du budget général enregistrée en loi de règlement est ramenée à 83,05 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale et à 17,16 milliards de francs par rapport à la loi de finances rectificative.

Le tableau suivant donne le détail par type de ressource de cette diminution des ressources nettes du budget général.

(milliards de francs)

Désignation des recettes	Prévisions initiales	Recettes effectives	Ecart
A. Recettes fiscales			
Impôts directs et taxes assimilées	591,07	549,12	- 41,95
Enregistrement	70,34	66,38	- 3,96
Timbre et impôt sur opération de Bourse	13,36	12,15	- 1,21
Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et produits des douanes	132,93	130,49	- 2,44
Taxe sur la valeur ajoutée	709,18	654,33	- 54,85
Contributions indirectes	40,75	39,12	- 1,63
Autres taxes indirectes	2,85	2,11	- 0,74
Total A	1 560,5	1 453,72	- 106,78
B. Recettes non fiscales			
Total B	140,64	165,92	+ 25,28
C. Prélèvements sur recettes			
- au profit des collectivités locales	- 147,04	- 147,22	- 0,18
- au profit de la CEE	- 84,25	- 72,61	- 11,64
Total C	- 231,29	- 219,83	- 11,46
Total ressources brutes	1 469,85	1 399,81	- 70,04
Dégrèvements et remboursements	- 225,12	- 238,11	+ 12,99
Total ressources nettes (1)	1 244,74	1 161,7	- 83,05

(1) Hors fonds de concours

2. Les dépenses du budget général

Les dépenses du budget général progressent de 69,87 milliards de francs par rapport aux évaluations de la loi de finances rectificative (1 355,28 milliards de francs). La loi de règlement arrête le montant des dépenses effectives à 1 425,15 milliards de francs hors remboursements et dégrèvements.

Les dépenses ordinaires des services civils augmentent de 102,65 milliards de francs essentiellement parce qu'elles bénéficient du transfert des pensions militaires au budget des charges communes.

Ce transfert de 45 milliards de francs explique la quasi totalité de la diminution de 47,4 milliards de francs des dépenses militaires.

Les dépenses civiles en capital progressent de 14,62 milliards de francs en loi de règlement.

(en milliards de francs)

	Prévisions en loi de finances initiale	Dépenses effectives	Ecart
Dépenses ordinaires civiles brutes			
Titre I - Dette publique	391,78	426,66	34,88
Titre II - Pouvoirs publics	3,6	3,6	0
Titre III - Moyens des services	449,49	530,0	80,51
Titre IV - Interventions	372,06	409,43	37,37
Total DO	1 216,94	1 369,71	152,77
Dépenses civiles en capital			
Titre V - Investissements de l'Etat	18,55	26,94	8,39
Titre VI - Subventions d'investissement	71,08	76,78	5,7
Total ICC	89,63	103,72	+ 14,09
Dépenses militaires			
Titre III - Moyens des armées	137,46	95,94	- 41,52
Titre V - Equipement	102,35	93,39	- 8,96
Titre VI - Subventions d'investissement	0,58	0,48	- 0,1
Total DM	240,39	189,93	- 50,46
Dépenses brutes	1 546,97	1 663,27	116,3
Remboursements et dégrèvements	- 225,12	- 238,11	12,99
Dépenses nettes	1 321,85	1 425,15	103,3
Dépenses nettes hors fonds de concours	1 321,85	1 365,35	43,5

Les dépenses brutes effectives qui s'établissent à 1 663,3 milliards de francs mettent en évidence une augmentation des dépenses de 116,3 milliards de francs. Celle-ci doit être ramenée à 56,5 milliards de francs afin de tenir compte des dépenses financées

sur fonds de concours dont le montant est arrêté pour 1992 à 59,8 milliards de francs (contre 57,1 milliards de francs en 1991).

L'écart entre prévisions initiales et dépenses effectives nettes hors fonds de concours se monte donc à 43,5 milliards de francs.

Outre l'intervention des fonds de concours, l'écart de 67,5 milliards de francs hors remboursements et dégrèvements avec la loi de finances rectificative s'explique par le solde net des ouvertures et annulations du présent projet de loi qui atteint 4,57 milliards de francs (voir commentaires des articles 3, 4 et 5 du présent projet) et par le solde positif des reports, soit 3,28 milliards de francs.

3. Les budgets annexes

Le montant des crédits des budgets annexes passent de 93,76 milliards de francs en loi de finances initiale à 97,47 milliards de francs en loi de règlement.

La différence, soit 4,31 milliards de francs, résulte du solde positif des ouvertures (+ 5,13 milliards de francs) et des annulations (- 1,26 milliards de francs).

Le contenu de ces mouvements fait l'objet d'un commentaire à l'article 8 du présent projet de loi.

4. Les comptes spéciaux du Trésor

Sur l'ensemble de l'exercice, les crédits des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale sont passés de 15,22 milliards de francs à 15,01 milliards de francs en dépenses et de 15,33 milliards de francs à 15,46 milliards de francs en recettes.

Concernant les opérations temporaires, le montant des crédits constatés en loi de règlement atteint 854,8 milliards de francs en recettes et 886,7 milliards de francs en dépenses alors que la loi de finances initiale avait fixé ces montants respectivement à 243,23 et 256,16 milliards de francs.

Les ajustements opérés sur les comptes spéciaux du Trésor sont traditionnellement de grande ampleur, notamment en raison de

l'inscription pour mémoire du compte d'avance à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics dont l'unique bénéficiaire est l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

De plus, le compte d'avance aux collectivités locales voté en équilibre en loi de finances initiale est structurellement déséquilibré en fin d'année.

Le détail de ces évolutions fait l'objet du commentaire de l'article 9 du présent projet de loi.

Seuls les soldes des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale (+ 450 millions de francs) et des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor (- 15,59 milliards de francs) ont une incidence sur le solde d'exécution des loi de finances en 1992.

Comptes spéciaux du Trésor
(Opérations à caractère définitif et temporaire)
de la prévision à l'exécution

(En millions de francs)

Catégorie de comptes spéciaux du Trésor	Loi de finances initiale + loi de finances rectificative I	Projet de loi de règlement II	Ecart projet de loi de règlement - Loi de finances rectifiée II - I
Opérations à caractère définitif			
Comptes d'affectation spéciale	+ 610	+ 449	161
Opérations à caractère temporaire			
Comptes d'affectation spéciale	- 5	65	- 60
Comptes de prêts	- 13 588	11 239	+ 2 349
Comptes d'avances	47	9 965	9 918
(dont compte d'avances sur impôts locaux)	0	(- 9 953)	(- 9 953)
Comptes de commerce	+ 103	+ 429	+ 326
Comptes d'opérations monétaires (hors FMI)	+ 725	+ 5 265	+ 4 540
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	- 140	22	+ 118
Total	- 12.342	- 15.148	- 2.806

B. LES OPERATIONS PROPRES A LA LOI DE REGLEMENT

Le solde définitif du budget dépend bien évidemment des crédits effectivement consommés en cours d'exercice. Aussi, convient-il de prendre en considération, en loi de règlement, les procédures qui ne font pas l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale, c'est-à-dire les dotations ouvertes sur fonds de concours et l'effet dû au mécanisme des reports de crédits.

1. Les fonds de concours ⁽¹⁾

Procédure ancienne puisque son principe en a été posé par l'article 13 de la loi du 6 juin 1843 portant règlement définitif du budget de 1840, les fonds de concours sont aujourd'hui régis par les dispositions de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cette procédure permet d'assurer aux personnes morales ou physiques qui désirent participer avec l'Etat au financement d'une dépense publique particulière que leurs fonds serviront bien à cet objet. Aux termes de l'article 19, ils constituent une dérogation au principe de la non affectation dont l'ampleur n'a cessé de s'accroître.

En 1992, 59,85 milliards de francs de crédits ont été ouverts au budget général par rattachement de fonds de concours et recettes assimilées (+ 4,7 % par rapport à 1991).

Le tableau suivant procède la comparaison des fonds de concours des années 1992 et 1991.

1. Voir la réponse de la Commission des finances (rapport sur des Comptes à la demande d'enquête de la Commission 7 (1992-1993) portant règlement définitif du budget de 1990, p. 195 à 228).

(en millions de francs)

DESIGNATION	1992	1991	Differences	%
A. Budget général				
<i>Depenses civiles ordinaires</i>				
Titre III	32 830	31 305	1 525	4,9
Titre IV	9 702	10 022	320	3,2
Total	42.532	41.327	1.205	2,9
<i>Depenses civiles en capital</i>				
Titre V	8 966	8 910	56	0,6
Titre VI	4 812	3 897	915	23,5
Total	13.778	12.807	971	7,6
Total services civils	56.310	54.134	2.176	4,0
<i>Depenses ordinaires militaires</i>				
Titre III	2 010	1 873	137	7,3
<i>Depenses militaires en capital</i>				
Titre V	1 531	1 105	426	38,6
Titre VI	"	"	"	"
Total	1.531	1.105	426	38,6
Total des services militaires	3.541	2.978	563	18,9
Total budget général	59.851	57.112	2.739	4,8
B. Budgets annexes				
Exploitation	"	1	"	"
Equipement	"	28	"	"
Total budgets annexes	"	29	"	"
C. Recapitulation				
Budget général	59 851	57 112	2 739	4,8
Budgets annexes	"	29	"	"
Total général des fonds de concours	59.851	57.141	2.710	4,7

Les fonds de concours proprement dits représentent 34,1 % de l'ensemble et atteignent 20,4 milliards de francs. Les recettes non fiscales assimilées comptent pour 60,2 % du total (36,64 milliards de francs) tandis que les "autres rattachements" ouverts sur le budget des services financiers au titre de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 atteignent 5,7 % du montant total des fonds de concours (3,38 milliards de francs).

Les fonds de concours ordinaires et spéciaux voient leur produit progresser de 3,92 % en 1992 (43,5 milliards de francs). Comme en 1991, la concentration des montants affectés concerne un petit nombre de ministère : charges communes (20,07 milliards de

francs), services financiers (6,95 milliards de francs), routes (5,93 milliards de francs), urbanisme, logement, services communs (1,79 milliards de francs), travail, emploi et formation professionnelle (1,63 milliard de francs), industrie (1,18 milliard de francs) et défense (3,05 milliards de francs).

La Cour observe que le taux de recouvrement des fonds de concours a baisse en 1992, passant de 82,7 % à 81,6 %. Elle observe que *"la dégradation des recouvrements devient alarmante pour le budget des routes (53,6 % contre 56,7 %), et pour celui de la coopération et du développement (15,7 % contre 27 %)"*⁽¹⁾.

Les fonds de coopération internationale continuent à progresser à un rythme plus rapide (+ 9,1 %) que celui des fonds de concours ordinaires et spéciaux (+ 3,92 %). Les fonds -qui sont principalement constitués de cofinancement communautaires (FEOGA, FEDER, FSE) (-) ont vu leur part dans le total des fonds de concours passer de 9,3 % en 1987 à 22,7 % en 1992. Ils atteignent 13,5 milliards de francs en 1992.

2. Les reports de crédits

La Cour regrette que *"la totalité des arrêtés de report à l'exercice 1993 des crédits non consommés au 31 décembre 1992 n'est pas disponible à la date de rédaction du rapport"*. C'est pourquoi aucune remarque ni analyse comparative avec les situations des années précédentes n'y figure.

La publication tardive des arrêtés de report confirme l'utilisation de ceux-ci comme procédé de régulation budgétaire.

L'exercice 1992 confirme la tendance à la baisse des reports de crédits (- 5,6 %) qui proviennent -comme le montre le tableau ci-dessous- pour l'essentiel du budget général (- 6,3 %).

1 Rapport de la Cour p 50

2 La répartition de ces fonds concerne principalement trois départements ministériels : l'agriculture (4,36 milliards de francs), l'intérieur (3,8 milliards de francs) et le travail, emploi et formation professionnelle (5,1 milliards de francs).

(en milliards de francs)

	Reports de 1991 à 1992	Reports de 1992 à 1993	Variation	
			En volume	en %
Budget général				
Dépenses ordinaires dont :	17,51	17,07	0,44	2,53
inscrites à l'état H	13,16	13,01	0,15	1,16
fonds de concours	2,71	2,29	0,42	15,64
autres crédits	1,63	1,76	0,13	+ 8,27
Depenses en capital	34,47	31,64	2,83	8,19
Total budget général	51,98	48,71	3,27	6,3
Budgets annexes	0,35	0,50	0,15	42,3
Comptes spéciaux	4,04	4,00	0,04	1
TOTAL DES REPORTS	56,39	53,22	3,16	5,6

Parmi les dépenses du budget général, ce sont principalement les reports de crédits des dépenses en capital qui connaissent une baisse sensible (- 8,19 %). Cette baisse est due à la diminution des reports du ministère de l'industrie (de 2,38 milliards de francs en 1991 à 1,09 milliard de francs en 1992) et de la Défense-section de l'air (3,67 milliards en 1991 contre 2,07 milliards en 1992).

Pour l'exercice 1992 le solde net des reports de crédits est positif puisque le montant des reports de 1991 sur 1992 excède de 3,27 milliards de francs pour le budget général et de 3,16 milliards de francs pour l'ensemble des charges le total de reports de 1992 sur 1993.

IV - LE BUDGET EFFECTIF DE L'ANNEE 1992

A. DE LA LOI DE REGLEMENT DE 1991 A LA LOI DE
REGLEMENT DE 1992

	Loi de règlement 1991	Loi de règlement 1992	Variation	
			En volume	En %
A. Opérations à caractère définitif				
1. Ressources				
Ressources du budget général				
Recettes fiscales nettes	1 228,31	1 210,6	12,7	1
Recettes non fiscales	156,36	61,92	9,52	+ 6,1
Fonds de concours	53,81	6,55	2,73	+ 5,1
Prélèvements	215,37	219,83	4,46	+ 2,1
<i>Total A</i>	1 223,12	1 218,25	4,87	0,4
Ressources des budgets annexes	93,50	97,5	+ 4	4,27
Recettes des comptes d'affectation spéciale	14,01	15,46	1,45	+ 10,3
<i>Total des recettes à caractère définitif</i>	1 330,63	1 331,21	0,58	+ 0,04
2. Dépenses				
Dépenses du budget général				7,9
Dépenses civiles ordinaires	1 049,18	6 131,59	82,4	6,3
Dépenses civiles en capital	97,54	103,72	6,18	
<i>Total dépenses civiles</i>				0,5
Dépenses militaires ordinaires	95,49	95,94	0,45	0,5
Dépenses militaires en capital	93,39	93,88	0,49	0,5
<i>Total dépenses militaires</i>	168,88	189,83	0,94	+ 6,7
<i>Total A</i>	1 335,61	1 425,15		
Dépenses des budgets annexes	93,50	97,50	+ 4	4,27
Dépenses des comptes d'affectation spéciale	13,26	15,01	1,75	13,2
Total des charges à caractère définitif	1 442,37	1 537,66	95,29	+ 6,6
Solde des opérations à caractère définitif	111,74	206,45		
B. Solde des opérations à caractère temporaire	18,96	15,59		
Solde global hors FMI	130,70	222,05		
Solde d'exécution hors FMI, hors FSC	131,70	226,31		

L'analyse détaillée de l'évolution des crédits de la loi de règlement 1991 à celle de 1992 est présentée dans le commentaire des articles 1 (Résultats généraux de l'exécution des lois de finances en 1992), 2 (Recettes du budget général), 3 (Dépenses ordinaires civiles du budget général), 4 (Dépenses civiles en capital du budget général), 5 et 6 (Dépenses militaires), 8 (Budgets annexes) et 9 (Comptes spéciaux du Trésor).

Comme en 1991, les finances publiques ont connu un effet de ciseaux résultant de la perte exceptionnelle des recettes fiscales nettes (- 1 %) due aux effets de la crise économique que les prévisions initiales et les prévisions rectifiées n'avaient pas su prendre en compte, et du dérapage des charges qui progressent de 6,6 % principalement du fait de la croissance des dépenses civiles ordinaires.

B. L'ENCHAINEMENT DES SOLDES ET LEUR FINANCEMENT

Le solde des opérations de l'Etat constaté en gestion (- 224,8 milliards de francs) diffère sensiblement du solde d'exécution des lois de finances pour 1992 hors FMI (- 222,05 milliards de francs).

Cette différence tient au fait que la gestion de l'exercice 1992 prend en compte -outre les opérations imputées sur le budget de cette année- les opérations complémentaires de l'exercice 1991 et les opérations anticipées du budget de 1993. En revanche elles n'incluent pas les opérations complémentaires et anticipées de l'exercice courant.

Le tableau suivant illustre cette situation :

	Gestion 1991	Gestion 1992	Gestion 1993	Résultat d'exécution des lois de finances pour 1992 hors F.M.I.
	(En milliards de francs)			
Lois de finances pour 1991		- 75,3 (2)		
Lois de finances pour 1992	- 19,6 (1)	- 130,2 (3)	- 72,3 (6)	- 222,1
Lois de finances pour 1993		- 20,6 (4) + 1,2 (5)		
Découvert d'exécution des lois de finances hors F.M.I.		- 224,8		

(1) Dépenses anticipées de l'exercice 1992 effectuées en 1991.

(2) Déficit des opérations complémentaires de l'exercice 1991.

(3) Déficit de l'exercice 1992 constaté en gestion courante.

(4) Dépenses anticipées de l'exercice 1993.

(5) Solde positif des imputations en attente ayant affecté la trésorerie en 1992.

(6) Déficit des opérations complémentaires de l'exercice 1992.

En gestion 1992, le découvert d'exécution s'est établi à - 224,8 milliards de francs alors qu'il n'avait atteint que - 112,4 milliards de francs en 1991.

Cette aggravation du solde tient en premier lieu à l'importance du déficit des opérations complémentaires de l'exercice 1991 (- 75,3 milliards de francs) par rapport à 1990 (- 54,3 milliards de francs). Ce gonflement des opérations de la période complémentaire intervient après une baisse de celles-ci depuis 1987.

Cette évolution traduit les effets sur le budget de l'année en cours du défaut d'anticipation de la crise économique.

La loi de finances rectificative n'évalue en effet pas de manière correcte l'impact de la baisse des recettes fiscales et des augmentations de dépenses sur le solde, reportant ainsi les ajustements à la période complémentaire.

De fait, les opérations de 1993 qui pèseront en gestion sur l'exercice 1993 atteignent 72,3 milliards de francs.

Par ailleurs, le déficit de l'exercice 1992 constaté en gestion courante se monte à 130,2 milliards de francs et le montant des dépenses anticipées de l'exercice 1993 à 20,6 milliards de francs. Enfin, 1,2 milliard de francs résulte du solde positif des imputations en attente qui affectent la trésorerie en 1992.

Le passage du solde d'exécution des lois de finances hors FMI (- 222,05 milliards de francs) au besoin de financement lié à l'exécution en 1992 des budgets 1991, 1992 et 1993 est le suivant.

Solde d'exécution des lois de finances hors FMI	222,05
Opérations des lois de finances de 1992 exécutées en gestion 1991 et 1993 (à déduire) - gestion de 1993 (72,29) - gestion de 1991 (19,61)	91,9
Solde du budget 1992 en gestion 1992 (1-2)	- 130,15
Opérations des lois de finances de 1991 et 1993 exécutées en gestion 1992 (à ajouter) - gestion de 1991 (- 75,27) - gestion de 1993 (- 20,62)	95,89
Variation des comptes d'imputation provisoire ayant donné lieu à encaissements et décaissements effectifs	1,24
Besoin de financement hors FMI	- 224,80
Besoin de financement y compris opérations sur le FMI	- 241,11

Les autres éléments du besoin de financement sont constitués par la charge de trésorerie nette laissée par les opérations d'amortissement, d'indexation et diverses opérations relatives à la dette (169,32 milliards de francs).

Au total le besoin de financement de l'Etat en 1992 s'est monté à 394,72 milliards de francs hors FMI (410,43 milliards de francs y compris opérations avec le FMI).

Besoin de financement

(En milliards de francs)

. Solde des lois de finances exécutées en 1992	224,8
. Remboursements	169,32
dont	
de la dette négociable (hors BTF)	159,33
. OAT et dette à long terme	- 43,78
. BTAN	- 115,55
de la dette prise en charge par l'Etat et autres engagements	- 9,99
Besoin de financement de la gestion 1992 (hors FMI)	- 394,12
Besoin de financement y compris opérations avec le FMI	- 410,43

Le mode de couverture de ce besoin de financement par le Trésor a été le suivant :

	1992
Dette négociable :	447,96
. OAT	176,85
. BTAN	151,98
. Solde des BTF	119,13
Dette non négociable	12,10
. Solde des bons sur formule	- 5,50
. Solde des bons des organismes internationaux	17,60
Variation des comptes de correspondants	- 9,81
. Organismes financiers	- 3,38
. Collectivités locales et établissements publics locaux	- 2,53
. Autres	- 3,90
Concours de la Banque de France	14,32
Variation de la trésorerie	- 54,14
. dont compte courant du Trésor à la Banque de France	- 59,26
Financement de la gestion 1992	110,43

L'Etat a émis pour 447,96 milliards de francs de titres négociables dont l'apport net en trésorerie correspond à la valeur nominale des titres émis dans l'année modifiée des parts et profits réalisés à l'émission.

Concernant les 12,10 milliards de francs de titres non négociables il s'agit de la variation de l'encours de bons sur formules et de bons souscrits par les organismes internationaux, notamment le FMI.

Les dépôts des correspondants continuent à baisser (- 9,8 milliards de francs en 1992), leur total atteignant désormais 304 milliards de francs dont la moitié représente les avoirs de la Poste au Trésor.

Les concours de la Banque de France (14,32 milliards de francs) correspondent aux pertes et profits enregistrés sur les opérations du Fonds de stabilisation des changes.

Compte tenu de ces éléments, la position du compte courant du Trésor à la Banque de France au 31 décembre 1992 s'était améliorée de 59,26 milliards de francs.

Le Sénat n'a pas adopté la loi de finances initiale pour 1992 et a rejeté la loi de finances rectificative refusant ainsi la politique économique et budgétaire préconisée par le gouvernement d'alors.

Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance de 1959 "la loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives".

Selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, la loi de règlement, qui ne procède qu'à des constatations, ne peut que retracer les ordonnances de dépenses et les encaissements de recettes quelle que soit la régularité de ces opérations et alors même que certaines d'entre elles auraient méconnu des règles de valeur constitutionnelle.

Le jugement porté par le Parlement sur la loi de règlement est donc plus technique et comptable.

Compte tenu de ce contexte, votre Commission - s'agissant de lois de finances que le Sénat n'a pas adopté - vous propose de s'en remettre à la sagesse de la Haute Assemblée.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1992

Commentaire : Conformément aux dispositions de l'article 35 alinéa 1 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, l'article premier de la présente loi de règlement "constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements des dépenses se rapportant à une même année".

Cet article est l'équivalent de l'article d'équilibre des lois de finances initiale ou rectificative.

1. L'excédent des charges définitives de l'Etat en 1992 est de - 206,45 milliards de francs. Il résulte du cumul du déficit du budget général (- 206,9 milliards de francs) et du léger excédent (450 millions de francs) des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, les charges et les ressources des budgets annexes étant par définition équilibrées (97,47 milliards de francs).

Par rapport à la loi de règlement pour 1991 (- 111,74 milliards de francs), le solde des opérations à caractère définitif se dégrade de 94,7 milliards de francs, soit + 84,7 %.

2. L'excédent des charges temporaires de l'Etat hors opérations avec le FMI (1) est arrêté à - 15,59 milliards de francs en diminution de - 17 % par rapport à la loi de règlement pour 1991 (- 18,96 milliards de francs).

3. Le solde global de l'exercice 1992 se monte à - 226,31 milliards de francs hors opérations avec le FMI et hors opérations du FSC (2), soit 3,24 % du PIB total (3).

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

1. Fonds Monétaire International.

2. Le solde des opérations avec le Fonds Monétaire International s'est élevé à - 16,31 milliards de francs ; le solde des opérations du Fonds de stabilisation des changes s'est élevé à + 4,26 milliards de francs.

3. PIB total de 1992 : 6 984,97 milliards de francs (rapport sur les compte de la Nation pour 1992, p. 29).

ARTICLE 2

Recettes du budget général

Commentaire : Le présent article arrête le montant définitif des recettes brutes du budget général (1)

Le montant définitif des recettes brutes du budget général est arrêté à 1 456,36 milliards de francs (dont 238,116 milliards de francs de remboursements et dégrèvements).

Par rapport à la loi de règlement pour 1991 (1 447,68 milliards de francs), la progression des ressources est limitée à 0,6 %.

Cette situation qualifiée de "sans équivalent dans la période récente" par la Cour des Comptes (2) est le reflet direct de la crise économique dont le mouvement s'est accéléré au second semestre 1992. La croissance du produit intérieur brut en valeur, estimée à 5,05 % en loi de finances initiale n'a été en définitive que de 3,6 %.

Ce ralentissement économique n'a pas été pris en compte lors de l'élaboration de la loi de finances rectificative alors que l'effet base de 1991 sur l'exercice en cours avait été intégré dans le calcul des moins-values fiscales.

1. Le montant des ressources brutes du budget général s'obtient en ajoutant au produit des recettes fiscales brutes (y compris remboursements et dégrèvements) le produit des recettes non fiscales, des fonds de concours et des recettes assimilés, et en retirant le montant des prélèvements sur recettes de l'État.

2. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1992, p. 29.

Nature des produits	Recettes effectives		Variation de 1991 à 1992
	1991	1992	
	(En millions de francs)		(En %)
A. - Impôts			
Impôts directs et taxes assimilées	562 925,10	549 119,96	- 2,45
Enregistrement	67 321,80	66 393,65	- 1,39
Timbre et impôt sur opérations de Bourse	11 876,00	12 153,55	2,34
Droits d'importation, taxe intérieure sur les produits pétroliers et divers produits des douanes	130 561,10	130 492,75	- 0,05
Taxe sur la valeur ajoutée	641 927,00	654 337,78	1,93
Contributions indirectes	35 880,40	39 120,59	2,24
Autres taxes indirectes	2 384,60	2 116,66	
Sous-totaux A	1 452 876,00	1 453 724,94	0,06
B. - Autres recettes			
Recettes non fiscales	156 366,20	165 927,78	6,11
Fonds de concours et recettes assimilées	53 817,10	56 552,35	5,08
Sous-totaux B	210 183,30	222 480,13	5,85
Totaux des recettes avant prélèvements (A + B)	1 663 059,30	1 676 205,07	0,79
C. - Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat			
- Au profit des collectivités locales	- 140 655,10	- 147 225,88	4,67
- Au profit des Communautés européennes	- 74 723,50	- 72 612,88	- 2,82
Sous-totaux C	- 215 378,60	- 219 838,76	2,07
Totaux des recettes budgétaires brutes	1 447 680,70	1 456 366,31	0,60
D. - Dégrèvements et remboursements	- 224 561,20	- 238 116,08	6,04
Totaux des recettes budgétaires nettes	1 223 119,50	1 218 250,23	- 0,40

La stabilité des ressources brutes du budget général est quasi totalement imputable aux recettes fiscales (+ 0,06 % par rapport aux recettes effectives de 1991).

Le produit fiscal net (hors remboursements et dégrèvements) diminue de 1,03 % en 1992, passant de 1 228,3 milliards de francs en 1991 à 1 215,6 milliards de francs.

Ce "retournement exceptionnel de tendance sur le court terme" (1) est dû à une baisse de 20,6 % du produit net de l'impôt sur les sociétés (101 milliards de francs en 1992 contre 127,4 milliards de francs en 1991).

Cette perte de 26,3 milliards de francs n'est que faiblement compensée par une progression très modérée du produit de l'impôt sur le revenu (+ 1,2 %) et de la TVA dont le produit net augmente de 2 % passant de 508,6 milliards de francs en 1991 à 518,6 milliards de francs en 1992.

Par ailleurs, le ralentissement de la progression des fonds de concours (+ 5,08 % en 1992 contre + 23,9 % en 1991) et des recettes non fiscales (+ 6,1 % contre + 27 % en 1991) ne permet pas de compenser les pertes de ressources fiscales. Globalement, les recettes non fiscales progressent de 9,5 milliards de francs par rapport à 1991 et les fonds de concours de 2,7 milliards de francs.

Enfin, les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités locales et des Communautés européennes augmentent de 2 % en 1992 par rapport à 1991.

Décision de la Commission : Votre Commission 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

Commentaire : Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1992 est arrêté par le présent article à 1.369,71 milliards de francs.

Par rapport à 1991 ces dépenses progressent de 95,97 milliards de francs (+ 7,5 %).

Hors remboursements et dégrèvements, les dépenses ordinaires civiles atteignent 1 131,6 milliards de francs, soit une hausse de 7,9 % par rapport à 1991.

	Loi de règlement 1991	Dépenses effectives	Variation/91
Titre I	386,35	426,66	10,4
Titre II	3,60	3,60	2,9
Titre III	498,55	530	6,3
Titre IV	385,33	409,4	6,3
Total brut	1.273,74	1.369,71	7,5
Remboursements et dégrèvements	224,56	238,11	6
Total net	1.049,18	1.131,6	7,9

(La comparaison avec la loi de finances initiale n'a pas de signification dans la mesure où il faudrait tenir compte du transfert des pensions militaires aux charges communes, des fonds de concours et du solde des reports).

I - L'EVOLUTION DES DEPENSES

• Par rapport à 1991 les dépenses du Titre I progressent de 10,4 %, soit 40,3 milliards de francs.

Hors dépenses, en atténuation de recettes ⁽¹⁾ qui progressent de 6,8 % du fait de la hausse des remboursements et dégrèvements, les dépenses du titre I croissent de 15,5 % par rapport à 1991.

(en milliards de francs)

	1991	1992	Variation	
			en valeur	en %
Charges de la dette	151,27	174,99	23,72	15,7
Garanties	8,59	9,74	1,15	13,4
Dépenses en atténuation de recettes	226,50	241,95	15,45	6,8
dont R et D	224,56	238,12	13,56	6
Total	386,35	426,67	40,32	10,4

• Les dépenses du titre III progressent de 6,3 % en 1992. Cette hausse est principalement due aux charges des personnels (+ 5,6 %).

(en milliards de francs)

	1991	1992	Variation	
			en valeur	en %
Rémunérations	239,13	251,51	12,38	5,2
Pensions	129,59	136,83	7,24	5,6
Charges sociales	49,20	53,09	3,89	7,9
Total	417,92	441,43	23,51	5,6

1. Les dépenses en atténuation de recettes comprennent outre les remboursements et dégrèvements, les frais de contentieux et les décharges de responsabilités et remise de débits. Ils constituent au budget des charges communes la cinquième partie du titre I (chapitres 15-01, 15-02, 15-03, 15-06 et 15-07).

Les subventions de fonctionnement atteignent 41,44 milliards de francs (+ 9,1 %). Elles concernent pour l'essentiel l'enseignement et les organismes de recherche.

• Le titre IV "Interventions publiques" voit ses dépenses progresser de 6,3 % pour atteindre 409,4 milliards de francs.

La présentation fonctionnelle ci-dessous décrit l'évolution de loi de règlement à loi de règlement des principales interventions du titre IV.

(en milliards de francs)

	1991	1992	Variation	
			en valeur	en %
I - Interventions sociales dont :	166,29	173,67	7,38	4,4
- RMI	14,32	13,16	- 1,16	- 8,1
- Fonds national de solidarité	18,49	18,33	- 0,16	- 0,8
- Fonds national de chômage	8,86	9,11	0,25	2,8
- Aides au logement et à l'habitat	19,45	19,42	- 0,03	- 0,15
- AAIH	15,88	16,51	0,63	4
- charges de retraite de la SNCF	14,49	13,93	- 0,56	- 3,8
- Prestations sociales agricoles	9	11,90	2,9	+ 32,2
II - Interventions économiques dont :	116,51	125,15	8,64	7,4
- dépenses d'encouragement et d'intervention, dont :	89,37	97,40	8,03	9
• Fonds national pour l'emploi	24,11	27,96	3,85	15,9
• Construction immobilière	17,83	17,93	0,1	0,5
• Agriculture	16,78	17,15	0,37	2,2
• Service d'emprunt à caractère économique	8,44	8,91	0,47	5,5
• Subventions aux entreprises	27,14	27,75	0,61	2,24
• versement SNCF	18,93	19,46	0,53	2,8
• Versement charbonnages	6,67	6,68	+ 0,01	0,1
III - Interventions éducatives et culturelles dont :	66,86	74,46	7,6	11,4
- Etablissements privés sous contrat	26,69	29,27	2,58	9,6
IV - Formation professionnelle	23,45	26,24	2,8	11,9
Divers	13,22	9,91	- 3,31	- 25
Total Titre IV	385,33	409,43	24,1	6,3

II - LES AJUSTEMENTS PROPRES A LA LOI DE REGLEMENT

La loi de règlement procède à 20,49 milliards de francs d'ouvertures de crédits et à 15,26 milliards de francs d'annulations, soit une ouverture nette de 5,23 milliards de francs aux dépenses ordinaires des services civils.

A. LES OUVERTURES DE CREDITS

Elles appellent peu de commentaires et concernent traditionnellement des chapitres aux dotations évaluatives par nature.

Il s'agit principalement du titre I (13,685 milliards de francs) qui permettent de porter les crédits à hauteur des dépenses constatées. Parmi celles-ci, il faut indiquer :

- intérêts des bons du Trésor à court et moyen terme (3 579,5 millions de francs),**
- charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie (1 735,6 millions de francs),**
- dégrèvements pour contributions directes (4 675,1 millions de francs),**
- décharges de responsabilité et remises de débits (2 154,7 millions de francs).**

Le titre III (moyens des services) voit ses crédits majorés de 1.561 millions de francs qui correspondent pour l'essentiel à l'ajustement du montant des cotisations sociales part de l'Etat et des réparations civiles et frais de justice qui ne font l'objet que d'une évaluation en loi de finances initiale.

Au titre IV, sur les 5.250 millions de francs d'ouvertures, l'essentiel est constitué par un abondement de 3.007,11 millions de francs au titre des primes à la construction. De même, le fonds national du chômage voit ses crédits majorés de 1.349,3 millions de francs. Enfin, il en va de même pour les primes d'épargne populaire (602,8 millions de francs).

B. LES ANNULATIONS DE CREDITS

Les annulations de crédits non consommées portent sur 15,26 milliards de francs, dont 7,47 milliards au titre I, 3,97 milliards au titre III et 3,81 milliards au titre IV.

Les principales annulations portent sur les chapitres suivants.

Concernant le titre I, les annulations portent sur le chapitre 15-02 "remboursements de produits indirects" pour 6,37 milliards de francs. Cette annulation fait suite à celle du collectif qui portait sur 5,8 milliards de francs. L'importance des sommes concernées est significative du très vif ralentissement de recettes de TVA en 1992.

Au titre III, 1,44 milliard de francs sont annulés sur le chapitre 31-94 du budget des charges communes "mesures générales intéressant les agents du secteur public" dont la dotation initiale (1,6 milliard de francs) était destinée à prendre en compte l'impact de l'accord salarial en 1992.

Au titre IV, 2,36 milliards de francs inscrits au chapitre 44-98 du budget des charges communes "participation de l'Etat au service d'emprunt à caractère économique" sont annulés. L'essentiel de l'explication provient de la limitation à 4,26 milliards de francs de la dotation de la Caisse française de développement et à 2,6 milliards de francs des crédits inscrits au titre de la BFCE pour les annulations de dette des pays les plus pauvres.

Décision de la commission : Votre commission 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 de 1992 est arrêté par le présent article à 103,72 milliards de francs.

Par rapport à l'exercice précédent, la majoration des dépenses civiles en capital est de 6,18 milliards de francs, soit une progression de 6,33 %.

(en milliards de francs)

	1991	1992	Variation	
			Valeur	%
Dépenses civiles en capital				
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	30,03	26,94	- 3,09	- 10,3
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	67,5	76,78	9,28	13,7
Titre VII - Réparation des dommages de guerre	0,005	0,002	- 0,003	n.s.
Total	97,54	103,72	6,18	6,3

1. La croissance des dépenses civiles en capital (+ 6,3 %) a été nettement plus marquée que l'ensemble des crédits nets totaux finalement ouverts. Cette croissance est d'autant plus surprenante que les crédits initiaux étaient en diminution de plus de 17 % de loi de finances initiale à loi de finances initiale.

Ce phénomène s'explique par divers éléments :

- en premier lieu un jeu complexe de transferts affecte les dépenses en capital des services civils qui reçoivent du ministère de la

défense les crédits destinés au nucléaire militaire (8,94 milliards de francs en 1992) et qui, à l'inverse, transfèrent 7,74 milliards de francs d'aide au logement au titre IV des charges communes ;

- en second lieu, l'exercice 1992 s'est caractérisé par une forte augmentation de crédits reportés (2,89 milliards de francs, soit + 8,3 %) et des crédits provenant des fonds de concours (13,78 milliards de francs, soit + 7,6 %) ;

- enfin, une meilleure consommation des crédits (82,3 % en 1992 contre 80,5 % en 1991) représente une dépense supplémentaire de l'ordre de 1,8 milliard de francs.

En définitive, corrigée des variations ci-dessus, la progression réelle des dépenses en capital s'établit à 10,8 % en 1992.

2. Concernant le titre V la régression de 10,3 % de ses crédits s'explique par la création du compte spécial du Trésor "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques" auquel sont désormais imputés les crédits destinés aux dotations en capital.

Le montant de celles-ci, qui était de 5,12 milliards de francs en 1991, n'est plus que de 830 millions de francs.

3. La loi de règlement inscrit par ailleurs 11,16 francs en ouvertures de crédits supplémentaires et annule 29,26 francs de crédits non consommés. L'intégralité des crédits disponibles en fin d'exercice ayant été reportés, les dépassements consécutifs à ces mécanismes doivent néanmoins être mentionnés aussi minimes soient-ils.

Décision de la Commission : Votre Commission 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

Commentaire : Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général est arrêté par le présent article à 95,94 milliards de francs. Leur progression par rapport à 1991 n'est que de 0,48 %.

Dépenses ordinaires militaires du budget général

(En milliards de francs)

	1991	1992
Crédits en loi de finances initiale	135,3	137,46
Variations en loi de finances rectificative	2,56	1,83
Reports de l'exercice précédent	0,4	0,5
Fonds de concours	1,87	2,01
Virements, transferts et répartition (solde)	- 43,67	- 45,0
Reports à la gestion suivante	- 0,46	0,5
Ajustement de la loi de règlement	- 0,58	- 0,41
Dépenses définitives	95,49	95,94

Il convient de remarquer que la différence entre les crédits initiaux et la réalisation s'explique par un jeu de transfert dont celui des charges de pensions au budget des charges communes (45 milliards de francs en 1992).

Le présent article procède à l'ouverture de 129,5 millions de francs sur les chapitres évaluatifs et à 546,8 millions de francs d'annulations de crédits non consommés.

Décision de la Commission : Votre Commission 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

Commentaire : Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général pour 1992 est arrêté par le présent article à 93,88 milliards de francs.

Par rapport à 1991 (93,39 milliards de francs), ce montant est quasi constant (+ 0,5 %). Par rapport aux crédits initiaux (102,9 milliards de francs), il convient de tenir compte des transferts du budget de la défense vers l'aéronautique civile et vers le nucléaire.

Les dépenses militaires en capital ont été affectées par la régulation à hauteur de 5 milliards de francs.

En contrepartie le budget de la défense a reçu pour 1,53 milliard de francs de fonds de concours et le solde des reports de gestion est de 1,4 milliard de francs en 1992.

Décision de la Commission : Votre Commission 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 1992

Commentaire : L'excédent des dépenses définitives du budget général, (1.663,27 milliards de francs), sur les recettes définitives, (1.456,36 milliards de francs), est arrêté par le présent article à - 206,9 milliards de francs.

Le tableau suivant résume le passage de la prévision à l'exécution du budget de 1992.

	Loi de finances initiale	Variation en LFI	Crédits après LFR	Loi de règlement (2)
Recettes (1)	1.244,74	- 65,88	1.178,86	1.218,25
Dépenses (1)	1.321,85	33,42	1.355,28	1.425,15
ordinaires civiles	991,82	37,11	1.028,94	1.131,60
civiles en capital	89,63	- 0,53	89,10	103,72
militaires	240,39	- 3,16	237,24	189,83
Solde du budget général	- 77,11	- 99,30	- 176,41	- 206,90

(1) Hors remboursements et dégrèvements arrêtés à 238,12 milliards de francs en loi de règlement (225,12 milliards de francs en loi de finances initiale).

(2) Y compris fonds de concours et solde des reports de la gestion antérieure et de la gestion suivante.

La dégradation des finances publiques se manifeste clairement au niveau du résultat du budget général qui représente 2,96 % du PIB total (1) en 1992 contre seulement 1,66 % en 1991.

Par rapport à la loi de règlement pour 1991 le solde du budget général se creuse de 94,41 milliards de francs (+ 83,9 %).

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

1. PIB total 1992 = 6.987,2 milliards de francs (Comptes de la Nation pour 1992, page 29). PIB total 1991 = 6.746,92 milliards de francs.

ARTICLE 8

Résultats des budgets annexes

1. Les résultats définitifs des budgets annexes sont arrêtés, pour 1992, en recettes et en dépenses à 97,47 milliards de francs.

Par rapport à 1991 (93,5 milliards de francs) la progression est de 4,24 %.

Budgets annexes

(En millions de francs)

	1991 Opérations définitives (*)	1992			Variation des opérations définitives
		Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
Imprimerie nationale	2.020,64	2.118,65	2.418,82	2.129,15	5,37 %
Journaux officiels	752,46	728,51	804,24	752,68	0,03 %
Légion d'honneur	104,40	110,48	109,25	109,17	4,57 %
Ordre de la Libération	3,83	3,94	3,94	3,94	2,87 %
Monnaies et médailles	846,92	972,68	1.002,79	919,50	8,57 %
Aviation civile	4.347,40	5.667,58	6.214,87	6.209,62	42,83 %
Prestations sociales agricoles	85.433,76	83.566,00	83.566,00	87.353,28	2,25 %
Total	93.509,41	93.167,84	94.119,91	97.477,34	4,24 %

(*) Après écritures d'équilibre.

Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale (93,16 milliards de francs) la progression de 4,6 % s'explique par la croissance traditionnelle du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) et par la montée en charge du budget annexe de l'aviation civile (+ 42,8 %) qui a pris la suite, avec des missions et des crédits accrus, du budget annexe de la navigation aérienne.

2. Les ajustements de la présente loi de règlement portent sur 5,13 milliards de francs en ouvertures de crédits et sur 1,26 milliard de francs en annulations.

Les ouvertures de crédits concernent pour l'essentiel le budget annexe des prestations sociales agricoles dont le chapitre 37-91 "Reversement et restitutions de droits indument perçus", ouvert "pour mémoire", est doté de crédits évaluatifs et fait traditionnellement l'objet d'un abondement en fin d'exercice.

Pour 1992, ce chapitre reçoit en loi de règlement 3,37 milliards de francs.

Au total, le BAPSA reçoit 4,5 milliards de francs en ouvertures de crédits, soit 88 % des ouvertures totales.

Les excédents de recettes constatés sur les budgets annexes font l'objet soit de reversement au budget général, soit d'abondement du fonds de roulement des budgets annexes concernés.

Les annulations de crédits concernent également pour l'essentiel le BAPSA (764,68 millions de francs), le budget annexe des monnaies et médailles (250 millions de francs), celui de l'aviation civile (131,67 millions de francs) et celui de l'imprimerie nationale (114,4 millions de francs).

Décision de la Commission : Votre Commission 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 1993

I - LES RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR EN 1992

A. LES OPERATIONS DEFINITIVES DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

Les résultats des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale sont arrêtés pour 1992 à 15,01 milliards de francs en dépenses et à 15,46 milliards de francs en recettes. Le solde positif des opérations définitives atteint donc 448,9 millions de francs.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (15,22 milliards de francs en dépenses et 15,33 milliards de francs en recettes), les réalisations ont donc été très proches (- 1,4 % en dépenses, + 0,8 % en recettes).

Il convient de relever :

- la situation structurellement créditrice du fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France dont les ressources ont atteint 2 442,1 millions de francs du fait des reports de crédits malgré une annulation de 500 millions de francs en loi de finances rectificative (arrêté du 18 novembre 1992), alors que les dépenses atteignaient 1 366,7 millions de francs.

- il en va de même du fonds national pour le développement des adductions d'eau dont l'excédent structurel pour les années 1991 et 1992 est estimé à un montant compris entre 100 et 160 millions de francs.

- la même remarque s'applique au fonds national des haras et activités hippiques.

- en revanche le fonds forestier national a dégagé une perte de 284,1 millions de francs qui résulte des conséquences de la crise du bois mais aussi du faible taux de recouvrement de la taxe consécutif à la réforme du 1er janvier 1991.

Le présent article procède à une annulation nette de 442,5 millions de francs de crédits non consommés.

B. LES OPERATIONS TEMPORAIRES

Les recettes effectives des opérations à caractère temporaire se montent en 1992 à 854,8 milliards de francs. Les dépenses ont été arrêtées à un montant de 886,7 milliards de francs.

Les ajustements proposés par la présente loi de règlement portent sur 504,78 milliards de francs d'ouvertures de crédits complémentaires et sur 885,4 millions de francs d'annulations de crédits non consommés.

Enfin, 42,24 milliards de francs de découverts complémentaires sont autorisés aux comptes d'opérations monétaires.

1. Les comptes d'affectation spéciale

Les dépenses des opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale en 1992 sont de 151,9 millions de francs. Les recettes ont été arrêtées à 86,7 millions de francs.

Par ailleurs, 69,5 millions de francs de crédits non consommés sont annulés.

2. Les comptes de commerce

Les opérations temporaires des comptes de commerce en 1992 se sont élevées à 96,97 milliards de francs en dépenses et à

97,4 milliards de francs en recettes. Elles augmentent globalement de 5 % par rapport à 1991, année au cours de laquelle elles avaient décreu de 25 % du fait de la diminution des opérations du compte de gestion des titres du secteur public et des apports et avances aux entreprises publiques.

3. Les comptes de prêts

Les dépenses effectives des comptes de prêts ont atteint, en 1992, 15,26 milliards de francs tandis que les recettes s'élevaient à 4,02 milliards de francs dégageant ainsi un solde négatif de - 11,23 milliards de francs.

Par ailleurs, la loi de règlement prévoit l'annulation de 301,5 millions de francs de crédits non consommés.

Comme pour les années précédentes, les principales opérations des comptes de prêts bénéficient aux États étrangers.

4. Les comptes d'avances

L'écart entre prévision de la loi de finances initiale (240,9 milliards de francs en recettes comme en dépenses) et réalisation (745,2 milliards de francs en dépenses effectives et 735,3 milliards de francs en recettes) s'explique par la dotation "pour mémoire" du compte d'avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

Le présent projet de loi de règlement tire les conséquences de cette inscription pour mémoire en ouvrant à ce compte 489,5 milliards de crédits complémentaires résultat de l'enregistrement cumulé des avances journalières de l'État. L'intégralité de ces avances est remboursée au 31 décembre 1992 ce qui explique qu'*in fine*, ce compte, dont l'unique bénéficiaire est l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), dispose de 489,5 millions de francs en recettes comme en dépenses. Cette augmentation par rapport à 1991 (103,3 millions de francs en recettes comme en dépenses) traduit la dégradation de la trésorerie de l'ACOSS qui est restée négative pendant 280 jours en 1992 contre 216 en 1991.

Ces avances consenties par l'Etat sont rémunérées au taux moyen pondéré du marché monétaire et font l'objet d'une inscription en recettes non fiscales pour un montant de 882 millions de francs en 1992.

Le solde des comptes d'avances est négatif à hauteur de 9,9 milliards de francs du fait du déséquilibre structurel du compte avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes (*compte 903-54*) présenté de manière artificielle en équilibre dans le projet de loi de finances initial.

Cette situation que votre Commission et la Cour des Comptes n'ont cessé de dénoncer ne permet pas une lecture transparente du budget de l'Etat.

La présente loi de règlement prévoit une ouverture de crédits complémentaire de 15,16 milliards de francs au *compte 903-54*.

Enfin, la loi de règlement procède à l'annulation de 301,5 millions de francs de crédits non consommés des comptes d'avances.

5. Les comptes d'opérations monétaires

Les dépenses des opérations temporaires des comptes d'opérations monétaires s'élèvent en 1992 à 28,87 milliards de francs, tandis que les recettes atteignent 17,83 milliards de francs.

Le solde de l'année s'établit donc à - 11 milliards de francs. Cette très forte dégradation par rapport à 1991 est due à l'augmentation de la quote-part de la France au FMI autorisée par la loi n° 90-1248 du 29 décembre 1990. Elle a entraîné un solde négatif de 16,3 milliards de francs du compte d'opérations avec le FMI.

En contrepartie, le solde créditeur du compte pertes et bénéfices de change atteint 4,69 milliards de francs. Il est dû -comme en 1991- aux effets de l'appréciation du dollar qui entraîne une réévaluation mécanique des réserves françaises en devises.

Le compte d'opérations avec le FMI, doté pour mémoire en loi de finances initiale, fait l'objet d'une autorisation de découverts complémentaires de 42,24 milliards de francs en 1992.

Ce montant correspond à la somme du solde créditeur constaté au 1er janvier 1992 (- 25,93 milliards de francs) et du solde débiteur de l'exercice (- 16,3 milliards de francs).

6. Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers

Les résultats des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers s'établissent en 1992 à 184,46 millions de francs en dépenses et à 162,94 millions de francs en recettes. L'excédent de charge est ainsi de 21,52 millions de francs (contre 160,4 millions de francs en 1991).

Cette diminution est due à la réduction des effectifs français à Berlin dont les charges sont retracées au compte d'opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin.

II - LES SOLDES DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

En application des dispositions de l'article 24 de l'ordonnance de 1959 paragraphe 2, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année.

Le II du présent article arrête les soldes cumulés au 31 décembre 1992 des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1993.

Les soldes débiteurs sont arrêtés à 220,79 milliards de francs et à 33,51 milliards de francs en ce qui concerne les soldes créditeurs.

Le III du présent article reporte ces soldes à la gestion de 1993 à l'exception de 4,69 milliards de francs concernant le compte "pertes et bénéfiques de change" dont le solde créditeur est porté en atténuation des découverts du Trésor (voir article 12) en raison d'une disposition particulière figurant dans le décret de répartition des crédits ouverts au titre de la loi de finances de l'année.

A l'inverse, le solde débiteur des comptes de prêts fait également l'objet d'une affectation par l'article 12 du présent projet de loi.

Il correspond pour 230,2 millions de francs aux montants en capital des échéances annulées en 1992 au titre des remises de dette aux pays les moins avancés, et pour 96,8 millions de francs à des remises de prêts de réinstallation accordés aux rapatriés d'Outre-Mer.

Décision de la Commission : Votre Commission 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

Commentaire : Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat au 31 décembre 1992 est arrêté à la somme de 15,12 milliards de francs.

I - LES PERTES

Elles s'élèvent à 17,91 milliards de francs en 1992 :

. pour 11,08 milliards de francs elles résultent de remboursements de capitaux non empruntés par l'Etat mais mis à sa charge. Il s'agit de :

- la Caisse d'amortissement pour l'acier (3 108 millions de francs),
- le Fonds d'intervention sidérurgique (3 842 millions de francs),
- le Fonds spécial des grands travaux (3 331 millions de francs),
- la Société de développement de véhicules automotés (798 millions de francs),
- la Société pour la mise en valeur de la Corse (2 millions de francs).

. pour 2,67 milliards de francs de pertes et profits résultant des opérations d'échange et de rachat. Le Trésor a en effet procédé le 20 juillet 1992 à une importante opération d'échange de la dette contre de nouvelles obligations assimilables du Trésor (OAT).

Cette opération a permis de substituer trois emprunts de 52 milliards d'échéance 1998, 2003 à 2008 à une dette de 48 milliards de francs répartie sur quarante cinq fonds et échéant pour moitié avant 1997.

Compte tenu de la substitution d'un taux d'intérêt de l'ordre de 9,5 % à un taux moyen de 11,9 % et de l'allongement de la durée de la dette, la perte immédiate de 2,6 milliards de francs sera exactement compensée à terme. L'opération est donc financièrement équilibrée.

. 3,95 milliards de francs de pertes proviennent des pertes et profits sur adjudication de titres (OAT et BTAN) émis au-dessous du pair,

. 154 millions de francs de pertes résultent de l'indexation de capitaux amortis dans l'année,

. 44 millions de francs proviennent des primes de remboursement des obligations amorties ou échangées,

. enfin, 2 millions de francs traduisent des pertes diverses notamment sur reprise de titres en paiement d'impôt.

II - LES PROFITS

Les profits s'élèvent à 2,79 milliards de francs.

Ils proviennent :

. pour 2,67 milliards de francs des profits sur adjudication de titres (OAT et BTAN) en 1992,

. pour 103 millions de francs des primes des titres que le Trésor a été autorisé d'émettre (décret n° 92-525 du 15 juin 1992) au profit du Fonds de soutien des rentes.

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat sera inscrit au Compte permanent des découverts du Trésor comme le prévoit l'article 35 de l'ordonnance de 1959.

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

ARTICLE 11

Apurement des avances consenties au syndicat mixte pour la protection du littoral nord-ouest de la Bretagne

Commentaire : Le présent article procède à l'apurement définitif par transport en augmentation des découverts du Trésor d'une créance de 33 millions de francs d'avances de trésorerie consenties par l'Etat au syndicat mixte pour la protection du littoral nord-ouest de la Bretagne.

Ce syndicat, constitué à la suite de l'accident du pétrolier "Amoco-Cadiz" du 16 mars 1978, a conduit l'action judiciaire engagée contre les responsables de la catastrophe pour le compte des collectivités locales bretonnes.

L'Etat qui avait dès l'origine soutenu l'action de ce syndicat s'était engagé par lettre du ministre de l'économie et des finances en date du 28 juillet 1992 à abandonner la créance qu'il détenait du fait des avances consenties de 1982 à 1991.

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

ARTICLE 12

Transports aux découverts du Trésor

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.

- Le paragraphe I du présent article porte en augmentation des découverts du Trésor une somme de 222,02 milliards de francs qui résulte de l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général en 1992, soit 206,9 milliards de francs (*article 7*), ainsi que des pertes et profits sur emprunts et engagements, soit 15,12 milliards de francs (*article 10*).

- Le paragraphe II porte en atténuation des découverts du Trésor une somme de 4,69 milliards de francs résultant du solde créditeur des comptes d'opérations monétaires (*article 9-III*).

- Le paragraphe III transporte en augmentation des découverts du Trésor une somme de 327,08 provenant de annulations de dettes aux pays les moins avancés (*article 9-III*) pour 230,2 millions de francs et de la remise de prêts de réinstallation accordés aux rapatriés d'Outre-Mer pour 96,8 millions de francs.

- Enfin, le paragraphe IV procède à l'apurement des avances consenties au syndicat mixte pour la protection du littoral nord-ouest de la Bretagne (*article 11*).

Au total, les découverts du Trésor se trouvent accrus de 217,7 milliards de francs.

Le compte permanent des découverts du Trésor enregistrait, avant la loi de règlement pour 1992, un montant net à transporter en augmentation des découverts du Trésor de 1 522,8 milliards de francs auxquels il convient d'ajouter le montant des résultats définitifs de 1992.

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

EXAMEN EN COMMISSION

1. Audition de M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des Comptes le 19 avril 1994

2. Examen du projet de loi portant règlement définitif du budget 1992 le 27 avril 1994

1. Audition de M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des Comptes, le 19 avril 1994

Réunie le mardi 19 avril 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des Comptes, accompagné de M. Jacques Bonnet, président de la première chambre, sur le projet de règlement définitif du budget de 1992.

M. Pierre Joxe, Premier président, a rappelé la volonté commune de la Cour des Comptes et de la commission des finances d'intensifier les liens qui les unissent dans le cadre de la mission constitutionnelle d'assistance au Parlement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Il a ensuite indiqué que les travaux de la Cour allaient connaître deux évolutions. En premier lieu la publication du rapport public annuel sera retardée au mois de septembre afin de mettre à la disposition du Parlement des informations sur la gestion des fonds publics au moment où celui-ci commence l'examen du budget de l'année à venir. De plus, la Cour, à l'instar de ses homologues britannique, allemand ou néerlandais, rendra publics trois ou quatre rapports particuliers par an. Parmi les thèmes retenus pour les prochains rapports particuliers, le Premier président a cité les instituts universitaires de technologie (IUT) et les aides au logement social.

En second lieu, il a annoncé que le rapport sur l'exécution des lois de finances de 1993 serait remis au Parlement dès le mois d'août 1994, afin que l'information des Assemblées sur l'exercice n-1 soit disponible au moment de l'examen du budget de l'année n + 1.

A cet égard, le Premier président de la Cour des Comptes a indiqué que ce rapport comporterait des monographies sur quelques ministères (agriculture, intérieur, équipement) ainsi qu'une mise en perspective pluriannuelle de l'évolution de certains postes de dépenses (dette, personnel, pensions, dépenses d'intervention...).

Il a souhaité que, compte tenu de ces informations, le Parlement puisse débattre du projet de loi de règlement du budget 1993 au début de la session d'automne et que ce débat soit éventuellement prolongé par l'examen d'une loi de finances rectificative.

Enfin, M. Pierre Joxe, Premier président, a indiqué que la Cour des Comptes était disposée à apporter son concours à l'exercice de révision des services votés auquel est associée la commission des finances, mais que cette participation impliquait un minimum de programmation en raison de la charge de travail de la Cour et de ses capacités en effectifs.

M. Jacques Bonnet, président de la première chambre, est ensuite intervenu pour souligner les principales caractéristiques de l'exécution du budget de 1992. Il a, tout d'abord, rappelé la dégradation, imprévue et rapide, des conditions économiques en 1992 et ses conséquences, notamment sur le montant des recettes fiscales. Par ailleurs, l'augmentation des dépenses, même compensée par l'intervention des fonds de concours, a contribué à creuser un écart, plus important que les autres années, entre prévisions et réalisations.

En second lieu, il a rappelé la persistance de l'accroissement de l'endettement public qui contribue, même si la France répond au critère du volume de la dette publique retenu par le Traité de Maastricht, à réduire la marge de manoeuvre budgétaire. Cet accroissement de la dette est d'autant plus préoccupant que la récession de 1993 et l'intervention de la loi quinquennale de réduction du déficit viennent accroître les contraintes et réduire la marge de manoeuvre du Gouvernement.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est félicité de la diligence avec laquelle la Cour avait mis à la disposition du Parlement les éléments lui permettant de porter un jugement éclairé sur la loi de finances initiale. Sans méconnaître les difficultés du calendrier, il s'est prononcé pour l'examen du collectif en début de session budgétaire, afin de limiter l'impact de la période complémentaire sur les comptes définitifs. Le rapporteur général s'est également prononcé pour une présentation du rapport sur l'exécution des lois de finances par le Premier président, en séance publique, sur le modèle des interventions des rapporteurs du Conseil économique et social. Il a demandé si d'autres pays procédaient à une certification des comptes de l'Etat ainsi que l'envisageait la Cour dans son rapport écrit. Concernant la comptabilité des autorisations de programme, il a marqué sa préférence pour une homogénéisation des règles et des pratiques plutôt que pour une disposition législative contraignante. Il s'est enfin inquiété du détournement de la procédure des reports de crédits à des fins de régulation budgétaire.

M. Pierre Joxe, premier président, a indiqué que la Cour procédait à des comparaisons internationales entre le système latin de type Cour des comptes et le système anglo-saxon de type auditeur général dont les méthodes et les procédures de certification sont

proches de celles du secteur privé. Concernant la comptabilité des autorisations de programme, il a reconnu qu'une meilleure cohérence des règles permettrait une plus grande clarté.

M. Jacques Bonnet, président de la première chambre, a précisé que la certification envisagée portait sur les comptes de bilan de l'Etat et que l'objectif que se fixait la Cour, dans un premier temps, était de certifier les comptes patrimoniaux au regard des deux critères du Traité de Maastricht sur le volume de l'endettement et sur le montant du déficit. Il a souligné qu'en l'état actuel du droit aucun texte ne permettait à la Cour de procéder à cette certification et qu'une intervention législative serait nécessaire.

Concernant les autorisations de programme, M. Jacques Bonnet, président de la première chambre, a souligné l'affadissement de l'idée d'une prévision pluriannuelle depuis 1959. Il en a voulu pour preuve la pratique des autorisations de programme non couvertes en crédits de paiement ou le fait que les lois de programmations militaires ont toujours été votées en crédits de paiement. Ce dépérissement n'encourage pas les comptables à tenir une comptabilité précise des investissements.

Il a indiqué que la Cour allait procéder, pour 1993, à l'étude des inconvénients et des avantages financiers de la régulation budgétaire. De même, la Cour tentera de mettre en regard, pour les grands fournisseurs publics, les créances détenues par ceux-ci sur l'Etat et les dettes reconnues par l'Etat, afin de donner une meilleure estimation des reports dont le montant est vraisemblablement sous-estimé.

Un débat s'est alors instauré auquel ont participé MM. Jacques Oudin, René Ballayer, Michel Charasse, René Trégouët et Christian Poncelet, président.

M. Jacques Oudin a souligné la volonté et la nécessité, compte tenu des contraintes économiques, d'accroître le contrôle de l'exécution mais aussi de la préparation des lois de finances. Il s'est déclaré favorable à ce que le Parlement consacre une journée de débat à l'exécution du budget de l'année antérieure avant la discussion budgétaire. Concernant les rapports particuliers, il a souhaité que la Cour se penche sur les déficits sociaux et a rappelé sa proposition de certification par la Cour des Comptes sociaux. Il s'est enfin interrogé sur la collaboration avec la Cour des Comptes européenne pour l'utilisation des fonds européens.

M. René Ballayer a approuvé l'analyse de la Cour sur la dégradation des finances publiques et a souligné la difficulté accrue d'élaboration du budget de l'Etat.

M. Michel Charasse a rappelé que la comptabilité des autorisations de programme existait au niveau de chaque ministère mais qu'elle n'était pas centralisée. Il a souligné la difficulté qu'il y aurait, dans cette logique de couverture stricte des autorisations de programme par les crédits de paiement, à différencier les crédits de paiement nouveaux de ceux affectés à des autorisations de programme antérieures. Une telle spécification limiterait la liberté du ministre gestionnaire.

Il a souligné les difficultés potentielles de l'examen d'un précoce collectif budgétaire, à la fois pour des raisons de calendrier, mais aussi parce que les prévisions disponibles en septembre sont encore très aléatoires, notamment en matière de recettes. Il s'est interrogé sur le point de savoir si une telle procédure permettrait d'éviter un collectif de fin de session.

M. Michel Charasse a rappelé que l'autorisation de dépenser donnée par le Parlement n'était pas une obligation de dépenser et que, dans un contexte de ralentissement économique, la régulation permettait d'harmoniser le montant et le rythme des dépenses avec celui des recettes et d'éviter ainsi d'importants problèmes de trésorerie.

Il a souligné que le ministère du budget effectue chaque année, en liaison avec les ministères concernés, une opération de révision des services votés, mais que celle-ci ne pouvait être d'envergure que si le Premier Ministre acceptait d'exercer son arbitrage, ce qu'il s'était généralement refusé à faire jusqu'à présent. Il a rappelé que cette situation se traduisait, mécaniquement, en une moins grande marge de manoeuvre pour des mesures nouvelles. Il s'est interrogé en outre sur la volonté réelle des parlementaires d'accepter concrètement une telle révision.

S'agissant enfin des critiques renouvelées de la Cour à l'égard de la procédure des prélèvements sur recettes, il a rappelé que le Conseil Constitutionnel avait en 1982 confirmé leur régularité au regard de l'ordonnance de 1959. Il a en outre remarqué que la suppression de la technique du prélèvement sur recettes se traduirait mécaniquement par une forte augmentation du taux des prélèvements obligatoires, alors même que les prélèvements sur recettes ne constituent pas des recettes pour le budget général, mais des recettes affectées à des tiers.

Enfin M. Michel Charasse a regretté que les pouvoirs publics se refusent parfois à donner la suite qui s'impose aux rapports particuliers de la Cour des Comptes. Il a cité notamment le sort malheureux d'un amendement du Sénat relatif aux charges d'aide

sociale anormalement assumées par les collectivités locales au titre des handicapés.

M. René Tréguët s'est interrogé sur les prélèvements sur recettes opérés au profit des communautés européennes.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé que le Sénat était à l'origine de l'individualisation, dans un article spécifique, de la contribution française au budget des communautés. Il s'est prononcé pour l'instauration d'un débat d'orientation budgétaire qui aiderait le Gouvernement pour l'élaboration du budget.

M. Pierre Joxe, Premier président, a répondu que la Cour porterait une attention particulière à l'évolution de la contribution de la France au budget des communautés.

Il a enfin indiqué que la transformation profonde du contexte économique impliquait de rechercher des marges de manoeuvre "en dedans" du budget et non plus "au-dehors", du fait de la faiblesse de la croissance et de la progression spontanée des recettes. Cette simple constatation montre, selon lui, toute l'importance et l'actualité de la procédure de révision des services votés. Il a souligné que le Parlement, composé de "généralistes", pouvait avoir une vision globale de la révision à travers des discussions publiques et aboutir ainsi, plus facilement que par une démarche administrative, à des choix de suppressions.

2. Examen du projet de loi portant règlement définitif du budget 1992, le 27 avril 1994

Réunie le mercredi 27 avril 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1992, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général.

Après avoir rappelé que les dépenses à caractère définitif avaient progressé de 6,8 % par rapport à la loi portant règlement définitif du budget de 1991 et que les recettes avaient diminué de - 0,3 %, amenant le solde budgétaire d'exécution à - 226,3 milliards de francs, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a resitué l'exécution des lois de finances dans son contexte économique.

Il a tout d'abord indiqué que la crise économique avait frappé l'ensemble des pays de l'OCDE, à l'exception des Etats-Unis. Il a souligné que la cause de ce "décrochage" des économies européennes par rapport aux Etats-Unis tenait aux effets de la réunification allemande qui avait retardé en 1990 et 1991 les tendances récessives du cycle économique.

Il a noté que la récession allemande qui a entraîné celle de ses partenaires n'avait pas été anticipée lors des prévisions initiales qui prévoyait au contraire une reprise de l'activité.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a indiqué que la croissance du PIB n'avait été que de 1,2 % alors que l'hypothèse sur laquelle avait été bâti le budget de 1992 s'élevait à 2,2 %. Il a par ailleurs remarqué que cette erreur en volume se doublait d'une erreur sur les composantes de la croissance. La croissance française, qui devait être soutenue par la reprise de la consommation et de l'investissement, s'est heurtée à l'atonie de la première et au fort recul de la seconde (- 5,6 %). La rupture dans le rythme des exportations dès le second trimestre de l'année 1992 a précipité la France dans la crise en privant la croissance de son principal moteur.

Le rapporteur général a indiqué que cette erreur d'analyse, partagée par l'ensemble des instituts de conjoncture, avait entraîné d'importantes pertes fiscales nettes, par rapport aux prévisions, notamment en matière d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de TVA qui atteignaient 120 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale. Il a souligné que par rapport aux ressources nettes définitives de 1991, le recul était de plus de

5 milliards de francs ce qui constitue un fait sans précédent témoignant de l'importance du choc conjoncturel en 1992.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite rappelé que le déficit avait été aggravé par le dérapage des dépenses nettes qui progressaient de 90 milliards de francs par rapport à 1991 pour atteindre 1.425,1 milliards de francs. Il a indiqué que ce dérapage, dû pour partie à la crise économique, avait également pour origine la volonté du gouvernement de "réhabiliter la dépense publique" et certains oublis volontaires de dépenses en loi de finances initiale.

Il a regretté que les plus-values fiscales obtenues par la croissance de 1988 à 1990 n'aient pas été consacrées à l'assainissement des finances publiques.

Concernant les enchaînements financiers de la loi de finances rectificative à la loi de règlement, il a relevé l'importance de l'écart entre la prévision rectifiée et la réalisation qui se montait à 37,5 milliards de francs et s'est interrogé sur la persistance des erreurs d'analyse, alors que les indicateurs du chômage, des faillites, d'intention des chefs d'entreprises, viraient au rouge.

Il a indiqué que la progression des ressources était imputable à la prise en compte des recettes des fonds de concours (56,5 milliards de francs) qui compensait, en partie, l'aggravation des pertes des recettes fiscales (-26,2 milliards de francs).

Concernant les opérations propres à la loi de règlement, il a regretté que les fonds de concours ne fassent pas l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale et que le mécanisme des reports serve d'instrument de régulation budgétaire du fait de la publication tardive des arrêtés.

A M. Philippe Marini qui s'interrogeait sur les principaux postes de dépenses qui expliquaient l'écart entre prévision et réalisation, le rapporteur général, a indiqué qu'il s'agissait pour l'essentiel de la dette dont la charge progressait de 15,7 %, passant de 156,2 milliards de francs en 1991 à 175 milliards en 1992. En second lieu, les dépenses de personnel progressent de 5,6 %, l'ensemble du titre III augmentant de 6,3 % en 1992 pour atteindre 530 milliards de francs. Enfin, il a rappelé que les dépenses d'intervention connaissaient une hausse de 6,3 %, notamment du fait de la croissance des dépenses économiques (+ 7,4 %) et sociales (+ 4,4 %).

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article premier : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1992 et de l'article 2 : Recettes du budget général adoptés sans modification.

A la suite d'une intervention de M. Christian Poncelet, président, sur les prélèvements sur recettes dont le montant atteint 219 milliards de francs en 1992, un débat s'est instauré sur l'éligibilité au FCTVA des investissements des collectivités locales mis à la disposition de tiers, auquel ont participé MM. Goetschy, Paul Girod, Jean-Pierre Masseret et Jean Arthuis, rapporteur général.

M. Christian Poncelet, président, a regretté que certains propos aient accredité l'idée selon laquelle les dispositions de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993, adoptées à l'initiative de la commission des finances, auraient un effet plus restrictif que les dispositions précédemment en vigueur. Il a rappelé que c'était, en effet, la loi de finances rectificative pour 1988 qui avait rendu inéligible au FCTVA les mises à disposition d'immobilisations au profit de tiers. Il a donc souhaité que les commissaires membres du comité des finances locales effectuent une mise au point à ce sujet lors de la prochaine réunion de cette instance.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné que la commission des finances, alertée par les élus locaux qui s'étaient émus de l'application très stricte dès la fin de 1992 des dispositions relatives au FCTVA, était précisément parvenue à adoucir les termes de la loi de finances rectificative pour 1988 en permettant un "apurement du passif" pour les collectivités qui escomptaient, en toute bonne foi, un remboursement du FCTVA pour certains équipements réalisés en 1992 et 1993 et mis à disposition de tiers.

A M. Paul Girod, qui soulignait l'interprétation restrictive de la notion de mise à disposition par l'administration préfectorale, M. Christian Poncelet, président, a rappelé que le dispositif arrêté par le Sénat reprenait mot pour mot celui de la loi de 1988.

M. Jean-Pierre Masseret a indiqué que la notion de mise à disposition ne lui semblait pas la meilleure. Il lui préfère le principe selon lequel dès lors qu'une collectivité intervient dans le cadre de sa compétence, elle devrait pouvoir bénéficier du remboursement de la TVA sur ses investissements. Il a souhaité que le gouvernement se montre compréhensif pour apurer le passé dans son intégralité afin de pouvoir appliquer une politique rigoureuse pour l'avenir.

M. Henri Goetschy est intervenu pour rappeler que l'éligibilité devait également s'appliquer aux investissements pris en charge par une collectivité lorsque ceux-ci avaient pour objet de pallier les insuffisances de l'Etat.

A la suite de cette discussion, la commission a adopté sans modification l'article 3 : Dépenses ordinaires civiles du budget général, l'article 4 : Dépenses civiles en capital du budget général, l'article 5 : Dépenses ordinaires militaires du budget général,

l'article 6 : Dépenses militaires en capital du budget général, l'article 7 : Résultat du budget général de 1992, l'article 8 : Résultats des budgets annexes, l'article 9 : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 1993, l'article 10 : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat, l'article 11 : Apurement des avances consenties au Syndicat mixte pour la protection du Littoral Nord-Ouest de la Bretagne, et l'article 12 : Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1992.

Puis, la commission a décidé de s'en remettre à l'appréciation du Sénat sur l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1992.

TABLEAU COMPARATIF

TABLEAU COMPARATIF

**Texte du projet de loi adopté conforme
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 1992 sont arrêtés
aux sommes mentionnées ci-après : *(En francs)*

	Charges	Ressources
A. Opérations à caractère définitif		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale</i>		
<i>Ressources :</i>		
Budget général (1)	1.456.366.313.393,19	
<i>A déduire :</i>		
Dégrèvements et remboursements d'impôts -	238.116.081.356,24	
Sous-total	1.218.250.232.036,95	
Comptes d'affectation spéciale	15.459.455.937,63	
Total		1.233.709.687.974,58
<i>Charges</i>		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général	1.369.715.241.738,73	
<i>A déduire :</i>		
Dégrèvements et remboursements d'impôts -	238.116.081.356,24	
Sous-total	1.131.599.160.382,49	
Comptes d'affectation spéciale	12.060.835.465,43	
Total	1.143.659.995.847,92	
<i>Dépenses civiles en capital :</i>		
Budget général	103.724.741.411,90	
Comptes d'affectation spéciale	2.949.643.946,94	
Total	106.674.385.358,84	
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général	189.830.837.658,70	
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	1.440.165.218.865,46	1.233.709.687.974,58

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (219.838.755.867,28F) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

Texte du projet de loi adopté conforme
par l'Assemblée Nationale

Propositions de la Commission

(En francs)

<i>Budgets annexes</i>	Charges	Ressources
Aviation civile	6.209.618.653,61	6.209.618.653,61
Imprimerie nationale	2.129.154.887,64	2.129.154.887,64
Journaux officiels	752.680.382,90	752.680.382,90
Légion d'honneur	109.170.827,05	109.170.827,05
Monnaies et Médailles	919.857.137,84	919.857.137,84
Ordre de la Libération	3.945.042,00	3.945.042,00
Prestations sociales agricoles	87.353.277.229,35	87.353.277.229,35
Totaux budgets annexes	97.477.704.160,39	97.477.704.160,39
Totaux (A)	1.537.642.923.025,85	1.331.187.392.134,97
Excédent des charges définitives de l'Etat (A) .	-206.455.530.890,88	
B. Opérations à caractère temporaire		
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>		
Comptes d'affectation spéciale	151.936.257,62	86.709.210,39
Comptes de prêts :		
<u>Charges</u>		<u>Ressources</u>
F.D.E.S. 1.179.004.412,50		2.147.521.890,65
Autres prêts . 14.087.201.752,96		1.879.613.257,83
Totaux (Comptes de prêts)	15.266.206.165,46	4.027.135.148,48
Comptes d'avances	745.258.250.781,76	735.292.908.602,38
Comptes de commerce (résultat net)	(-) 428.711.707,11	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	21.512.923,84	
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	(-) 5.265.020.935,26	
Totaux (B)	755.004.173.486,31	739.406.752.961,25
Excédent des charges temporaires de l'Etat hors FMI	- 15.597.420.525,06	
Excédent net des charges, hors F.M.I.	- 222.052.951.415,94	
Excédent net des charges hors FMI, hors FSC .	- 226.310.295.349,32	

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1992 est arrêté à 1.456.366.313.393,19 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 adopté conforme
par l'Assemblée Nationale**

Art. 3.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1992 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.

(En francs)

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	426.668.074.004,70	13.684.985.560,29	7.473.741.555,59
II. Pouvoirs publics ...	3.606.050.000,00	-	-
III. Moyens des services	530.004.881.375,66	1.561.487.399,12	3.970.421.652,46
IV. Interventions publiques	409.436.236.358,37	5.249.638.243,38	3.814.748.432,01
Totaux	1.369.715.241.738,73	20.496.111.202,79	15.258.913.640,06

Art. 4.

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1992 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.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Investissements exécutés par l'Etat	26.941.369.661,34	3,44	17,10
VI. Subventions d'investi- sissement accordées par l'Etat	76.781.394.248,61	7,72	12,11
VII. Réparations des dommages de guerre	1.977.501,95	-	0,05
Totaux	103.724.741.411,90	11,16	29,26

Propositions de la Commission

Art. 3.

(Sans modification)

Art. 4.

(Sans modification)

**Texte du projet de loi adopté conforme
par l'Assemblée Nationale**

Art. 5.

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1992 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.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III. Moyens des armes et services	95.946.291.724,20	129.516.725,08	546.801.247,88
Totaux	95.946.291.724,20	129.516.725,08	546.801.247,88

Art. 6.

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1992 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section conformément au tableau E annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Equipement ..	93.396.056.943,50	"	9,50
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat ..	488.488.991,00	"	"
Totaux ..	93.884.545.934,50	"	9,50

Propositions de la Commission

Art. 5.

(Sans modification)

Art. 6.

(Sans modification)

**Texte du projet de loi adopté conforme
par l'Assemblée Nationale**

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1992 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	1.456.366.313.393,19 F
Dépenses	1.663.270.820.809,33 F
Excédent des dépenses sur les recettes	206.904.507.416,14 F

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

Art. 8.

Les résultats des budgets annexes, sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget, conformément au tableau G, annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation	Totaux égaux en Recettes et en Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile	6.209.618.653,61	326.374.032,23	131.678.478,62
Imprimerie nationale	2.129.154.887,64	15.006.973,31	114.416.951,67
Journaux officiels	752.680.382,90	761.378,55	6.061.972,65
Légion d'honneur	109.170.827,05	2.932.860,91	2.619.745,86
Monnaies et médailles	919.857.137,84	238.253.637,30	250.016.416,46
Ordre de la Libération	3.945.042,00	515.056,08	515.056,08
Prestations sociales agricoles	87.353.277.229,35	4.551.960.147,62	764.682.918,27
Totaux	97.477.704.160,39	5.135.804.086,00	1.269.991.539,61

Art. 9

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1992 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 adopté conforme
par l'Assemblée Nationale**

Propositions de la Commission

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année 1992		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
1. Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale ...	15.010.479.412,37	15.459.455.937,63	1.164.875,40	443.694.848,03	"
2. Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	151.936.257,62	86.709.210,39	"	69.540.126,38	"
Comptes de commerce	96.974.542.050,68	97.403.253.757,79	"	"	"
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	184.460.204,03	162.947.280,19	"	"	"
Comptes d'opérations monétaires	28.877.719.533,29	17.833.775.893,23	"	"	42.247.444.377,88
Comptes de prêts	15.266.206.165,46	4.027.135.148,48	0,57	301.524.528,11	"
Comptes d'avances	745.258.250.781,76	735.292.908.602,38	504.789.614.720,00	514.363.938,24	"
Totaux	886.713.114.992,84	854.806.729.892,46	504.789.614.720,57	885.428.592,73	42.247.444.377,88
Totaux généraux	901.723.594.405,21	870.266.185.830,09	504.790.779.595,97	1.329.123.440,76	42.247.444.377,88

II. Les soldes, à la date du 31 décembre 1992, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

(En francs)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1992	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire ...	210.000,00	5.056.107.164,77
Comptes de commerce	91.169.501,67	9.758.818.556,68
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	210.607.878,71	48.331.751,99
Comptes d'opérations monétaires	42.247.444.377,88	18.652.236.985,33
Comptes de prêts	98.133.803.320,33	"
Comptes d'avances	80.112.223.938,47	"
Totaux	220.795.449.017,06	33.515.494.458,77

**Texte du projet de loi adopté conforme
par l'Assemblée Nationale**

Propositions de la Commission

III. Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1993 à l'exception d'un solde débiteur de 327.081.032,32 F concernant les comptes de prêts et d'un solde créditeur de 4.694.129.530,31 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 1992 à la somme de 15.122.629.911,07 F, conformément au tableau ci-après :

(Sans modification)

(En francs)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	11.082.884.558,60	
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres ...	2.266.967,77	
Pertes de change	1.983.836,66	
Bénéfice de change		2.443.647,58
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	195.449.358,18	
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements	6.629.951.164,32	2.787.462.326,88
Totaux	17.912.535.885,53	2.789.905.974,46
Solde	15.122.629.911,07	

Art. 11

Art. 11

«Est définitivement apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor une créance de 33 millions de francs comptabilisée au compte 903-53 «Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et états d'outre-mer» au titre des avances accordées de 1982 à 1991 au Syndicat mixte pour la protection du littoral Nord-Ouest de la Bretagne en attente du règlement judiciaire du procès ouvert à l'encontre de la société responsable de l'accident causé par le pétrolier Amoco-Cadiz».

(Sans modification)

Texte du projet de loi adopté conforme
par l'Assemblée Nationale

Art. 12

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

(En francs)

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1992	206.904.507.416,14F
Pertes et profits sur emprunts et engagements	15.122.629.911,07F
Total I	222.027.137.327,21F

II.- La somme mentionnée ci-après et visée au III de l'article 9 est transportée en atténuation des découverts du Trésor :

Résultat net du compte spécial du Trésor «Pertes et bénéfices de change» soldé chaque année	4.694.129.530,31F
Total II	4.694.129.530,31F

III.- Les sommes mentionnées ci-après et visées au III de l'article 9 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Remises de dettes consenties en application de l'article 16 de la loi portant règlement définitif du budget de 1978 (n° 80-1095 du 30 décembre 1980) complétée 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 du budget de 1986 (n° 89-479 du 12 juillet 1989) portant remises de dettes consenties aux pays appartenant à la catégorie des moins avancés	10.372.957,81F
--	----------------

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 pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989), du II de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990) et de l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 (n° 91-1323 du 30 décembre 1991) (échéances en capital annulées en 1992)	4.031.431,61F
--	---------------

Remises de dettes consenties en application de l'article 125 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) et du I de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990) (échéances en capital annulées en 1992)	100.918.921,93F
---	-----------------

Remises de dettes consenties en application du III de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 (n° 90-1169 du 29 décembre 1990) (échéances en capital annulées en 1992)	114.876.660,34F
--	-----------------

Remises des prêts de réinstallation accordés aux rapatriés d'outre-mer	96.881.060,63F
---	----------------

Total III	327.081.032,32F
------------------------	------------------------

Propositions de la Commission

Art. 12

(Sans modification)

**Texte du projet de loi adopté conforme
par l'Assemblée Nationale**

IV.- La somme mentionnée à l'article 11 est transportée en augmentation des découverts du Trésor :

Apurement d'avances consenties au syndicat mixte pour
la protection du littoral Nord-Ouest de la Bretagne 33.000.000,00F

**Net à transporter en augmentation des
découverts du Trésor (I - II + III + IV) . 217.693.088.829,22F**

Propositions de la Commission

RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES

AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA

COMMISSION DES FINANCES

Questions n° 1 et 2

1. Dans son appréciation générale sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1992, la Cour note que "les nouvelles orientations données à ses travaux destinés à assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances pourraient conduire à une certification des comptes de l'Etat en complément de la déclaration générale de conformité dans sa forme actuelle" (rapport de la Cour - Page 212).

Quelle forme concrète cette "certification" pourrait-elle prendre à l'avenir ? Quels éléments la différencieraient de la déclaration générale de conformité ?

2. La cour affirme que les constatations présentées dans son rapport pour 1992 "pourraient être de nature à motiver à ne donner une telle certification qu'assortie de réserves".

Depuis la publication dudit rapport, la Cour a-t-elle eu connaissance d'éléments lui permettant de renforcer ou d'atténuer le jugement qu'elle portait ?

Réponse

I - Le nouveau cadre comptable de l'Etat, mis en place à partir de 1988, a continué à privilégier l'approche budgétaire. Une nomenclature de prévision, soumise au Parlement, est associée à une nomenclature d'exécution par laquelle les crédits sont mis en place, dans les services centraux et les services déconcentrés, ventilés en près de 70.000 paragraphes. Ce n'est qu'à la clôture de l'exercice, d'une part par le jeu des comptes de la classe 9 "comptabilité budgétaire analytique", et d'autre part par intégration ou retraitement de certaines opérations liées à la trésorerie et aux variations affectant les éléments d'actif et de passif, qu'il est procédé à l'établissement des "comptes patrimoniaux" de l'Etat comportant notamment un compte de résultats et un bilan.

*

* *

Au stade actuel, la déclaration générale de conformité (1) a pour objet :

- pour le **budget général et les comptes spéciaux du Trésor**, d'attester la concordance entre les comptes individuels des comptables principaux du Trésor et le compte général de l'administration des finances ; les comptes des ministres ne sont plus que des annexes au compte général ; les contrôles opérés par la Cour portent, pour l'essentiel, sur les comptes provisoires. Les comptes définitifs, incorporant les arrêtés de report de crédits, ne sont produits qu'avec des retards importants, du fait des délais nécessaires à l'établissement et la publication de ces arrêtés ;

- pour les **budgets annexes**, d'attester la concordance entre les comptes présentés par leurs agents comptables et les comptes d'exécution présentés par leurs ordonnateurs ;

- de confirmer le montant du solde à transporter aux **découverts du Trésor**. Ce solde, selon les conventions comptables maintenues lors de la réforme de la comptabilité de l'Etat de 1988, est en effet différent du solde d'exécution budgétaire. Il tient compte, en particulier, des résultats exceptionnels (tels que pertes et bénéfices de change, pertes et profits sur engagements et emprunts).

Ainsi, formellement, les anomalies dans l'exécution budgétaire, telles que les reports de charges ou les interversions d'exercice de rattachement ou encore les errements dans la présentation même des comptes, tels que les contractions de recettes et de dépenses 2), ne sont pas de nature à empêcher de déclarer la conformité d'opérations comptables réalisées par le seul réseau des comptables du Trésor, opérant dans le cadre d'une structure hiérarchique unique.

Pour les budgets annexes, la situation est différente, puisque des rapprochements sont opérés entre des comptes séparés, établis sans lien de dépendance hiérarchique entre ceux qui les produisent. Mais des situations analogues existent en matière de comptes des collectivités territoriales (compte administratif et compte de gestion du comptable), sans que les juridictions des comptes compétentes aient à se prononcer formellement sur leur concordance.

Enfin le montant à transporter aux découverts du Trésor recouvre indéniablement une définition du solde d'exécution des

1. Voir également réponse à la question n° 1. Annexe au rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1988 (Sénat n° 413, pages 124 à 127).

2. Les contractions les plus notables sont constituées par les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des communautés européennes : la Cour les a critiquées de manière réitérée, et en dernier lieu dans le rapport sur l'exécution du budget de 1992, pages 51 à 58.

opérations de l'année plus conforme aux règles comptables généralement admises, que le solde d'exécution budgétaire. Toutefois, ce montant n'est pas porté au bilan proprement dit de l'Etat ; il n'apparaît que dans le "hors-bilan". De telles particularités réduisent sensiblement la signification du bilan ainsi présenté.

*

* *

Des progrès considérables ont été réalisés, en particulier en 1992, dans la présentation du compte général de l'administration des finances. Les fascicules habituels (balance générale des comptes, développement des recettes, développement des dépenses...) ont été fort opportunément complétés par un rapport de présentation, profondément remanié et rendu plus lisible, qui fournit des explications détaillées sur l'exécution du budget et sur les divers aspects des comptes de l'Etat.

Le calendrier de production de ces comptes n'a cessé de s'améliorer : ceux de 1991 ont été arrêtés le 29 juin 1992, ceux de 1992 le 22 juin 1993.

En revanche, les comptes définitifs des ministres ont continué à être produits avec des délais anormaux, du fait de retards dans les reports de crédits. Ainsi les comptes 1992 n'ont été transmis à la Cour que le 9 novembre 1993.

La Cour a encouragé ses interlocuteurs à poursuivre leurs efforts d'amélioration du calendrier de reddition des comptes et les a vivement incités à mettre un terme à des retards anormaux dont elle ne comprend pas les motifs réels et qu'elle ne cesse de critiquer.

Elle prend actuellement les dispositions utiles pour établir son rapport sur l'exécution du budget de 1993 pour la fin du mois de juillet 1994. Elle arrêtera simultanément la déclaration générale de conformité relative au même budget, en signalant, le cas échéant, les documents qui feraient encore défaut lors de son délibéré. Comme elle l'a fait dans la déclaration arrêtée le 14 décembre 1993 sur les comptes 1992 à propos des prélèvements sur recettes, elle signalera les points essentiels pour lesquels elle estimera que les comptes présentés comportent, soit dans leur contenu, soit dans leur présentation, des lacunes significatives au regard des règles applicables, ou dans l'interprétation qui en est faite.

Parallèlement, la Cour, en liaison avec les directions concernées des ministères de l'Economie et du Budget, étudiera la faisabilité d'une autre approche, qui la conduirait à terme et sous réserve d'une évolution nécessaire de la législation, à "certifier" les comptes de l'Etat. En première analyse, cette "certification"

s'appliquerait, non aux opérations budgétaires sur lesquelles porte son rapport sur l'exécution, mais au compte annuel de résultats qui en découle ainsi qu'au bilan de l'Etat présenté par le ministre du Budget. Un alignement pur et simple sur les règles applicables au secteur privé n'étant ni possible ni souhaitable, un référentiel spécifique, correspondant aux particularités des comptes de l'Etat, devra être défini. La validation par la Cour, sous une forme à définir, des comptes de l'Etat établis sur ces nouvelles bases, permettrait d'abandonner la déclaration générale de conformité.

En ce domaine, une démarche prudente et progressive apparaît nécessaire. En 1994-1995, des travaux vont être engagés pour réunir les informations complémentaires sur les règles et pratiques en vigueur dans les pays comparables à la France. Une attention particulière sera donnée à la situation dans les pays de l'Union européenne, l'objectif étant de faciliter l'appréciation des critères de convergence fixés dans le Traité d'Union économique et monétaire.

II - Les réserves que la Cour pourrait formuler, à cette occasion, se situeraient bien entendu dans le cadre des perspectives évoquées ci-dessus.

Il n'en demeure pas moins que, dès à présent, certains des commentaires de la Cour sur l'exécution du budget équivalent en réalité à des réserves, et notamment dans les cas où les anomalies affectent la sincérité du solde d'exécution budgétaire annoncé.

Il en va ainsi, dans le rapport sur l'exécution du budget de 1992, de l'aggravation des reports de charges "concernant des dépenses de fonctionnement courant, de remboursement à d'autres administrations ou de déplacement", "leur montant global avoué" étant "de 1,5 milliard, en augmentation de 56 %" (page 210).

Sur ce point précis, parmi les reports de charges, un rapport parlementaire ⁽¹⁾ établi dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 1994 fait état, pour sa part, d'un total de factures téléphoniques impayées de l'Etat, au 31 août 1993, de 2.380 millions.

Un autre point cité dans le rapport sur l'exécution du budget de 1992 (page 78) concerne les versements effectués par l'Etat au titre du RMI (13.163 millions pour 640.000 allocataires contre 14.317,9 millions pour 582.361 allocataires en 1991). La question n° 5 ci-après a permis à la Cour de faire le point de manière plus complète sur cette minoration évidente des charges et d'obtenir des

⁽¹⁾ 1. Rapport pour avis présenté au nom de la Commission des affaires économiques et du Plan par M. André Fosset - Tome XXI - Postes et Télécommunications - Pages 26 et 27.

administrations concernées les informations qu'elles n'avaient pas fournies lors de la mise au point du rapport lui-même.

Il est donc bien exact que, au moins pour le moment, dans le court délai imparti pour la mise au point de son rapport sur l'exécution du budget, la Cour n'est pas en mesure de déceler de façon exhaustive et sans risque d'erreur toutes les anomalies pouvant affecter de manière significative la sincérité des données relatives à l'exécution du budget. Les règles applicables en la matière restent, pour l'essentiel, fondées sur une comptabilisation des recettes encaissées et dépenses effectuées et ne font que rarement la part des engagements ^{à l'heure} (1), au sens du plan comptable général. D'autre part, les comptes patrimoniaux comportent encore de très importants lacunes (2), et empêchent que le bilan de l'Etat, établi dans ces conditions, puisse être considéré comme donnant une "image fidèle du patrimoine et de la situation financière" de l'Etat.

Toutefois, anticipant les conclusions des travaux et des recherches évoqués plus haut, la Cour s'efforcera d'introduire des améliorations progressives dans ses commentaires sur les résultats présentés. Ainsi pour le rapport sur l'exécution du budget de 1993, et à titre expérimental, la Cour demandera aux principaux fournisseurs ou prestataires de services de l'Etat la confirmation directe du montant des créances qu'ils estiment détenir sur les administrations de l'Etat.

1. Alors même que des comptes de "Produits à recevoir" et de "Charges à payer" figurent dans le plan comptable de l'Etat. Les règles très rigoureuses relatives aux responsabilités des ordonnateurs et des comptables, par l'application couramment faite, ont empêché jusqu'à présent que ces comptes soient réellement utilisés.

2. Certaines de ces lacunes, il est vrai, tiennent à la nature particulière de différents biens publics (monuments historiques par exemple).

Question n° 3

CHARGE DE LA DETTE

Le budget de l'Etat ne connaît à proprement parler que la notion de charge brute de la dette. L'exposé des motifs retient au contraire des notions de "dette publique nette" et "dette publique nette stricto sensu".

La Cour pourrait-elle indiquer quels éléments lui semblent les plus opportuns à retenir pour passer de la dette brute à la dette nette au regard des différentes modifications apportées récemment dans la loi de finances pour 1994 ?

La Cour estime-t-elle que d'autres éléments devraient être pris en compte. En particulier la recherche d'une image plus fidèle de la situation de l'Etat ne devrait-elle pas conduire à provisionner les intérêts échus et non payés de certains titres ?

Réponse

Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. L'ordonnance décrit les ressources et les charges permanentes aux articles 3 et 6, sous le terme d'"opérations permanentes" par opposition aux "opérations de trésorerie" définies à l'article 15. Le contenu du budget, constitué par l'ensemble des comptes décrivant toutes les ressources et charges permanentes de l'Etat, conduit également à qualifier les opérations permanentes de budgétaires.

"Les charges de la dette publique" apparaissent dans l'ordonnance de 1959 parmi les charges permanentes au titre Ier des dépenses ordinaires, au contraire des émissions et remboursements d'emprunts classés parmi les opérations de trésorerie. C'est dans l'esprit de ce texte, qui exclut des opérations permanentes le remboursement du capital emprunté, que seront présentées les "charges de la dette".

I - LES COMPOSANTES DES CHARGES DE LA DETTE

A. LES CHARGES BUDGETAIRES DU TITRE IER

Les lois de finances présentent depuis 1991 les chapitres du titre Ier sous les cinq parties suivantes :

- 1ère partie : dette négociable à long, moyen ou court terme ;
- 2e partie : dette non négociable, dette à vue ;
- 3e partie : charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie ;
- 4e partie : garanties ;
- 5e partie : dépenses en atténuation de recettes.

Les dépenses imputées aux chapitres des quatre premières parties représentent des charges de la dette de l'Etat, par opposition aux dépenses de la cinquième partie qui sont sans rapport avec la dette. Elles sont le plus souvent désignées sous le terme de "charges de la dette publique", par référence à l'article 6 de la loi organique qui groupe sous le titre Ier les "charges de la dette publique ainsi que de la dette viagère et dépenses en atténuation de recettes". Parmi les "charges de la dette publique", les dépenses de garanties, dont la mise en jeu n'est que potentielle, se réfèrent à des engagements de l'Etat portés hors bilan, au contraire de la dette inscrite au passif de la situation financière de l'Etat. Aussi les charges de la dette sont-elles habituellement présentées hors dépense de garanties (quatrième partie), sous le terme de charges "*stricto sensu*". Les charges ainsi énumérées, portées au titre Ier, constituent les charges brutes de la dette.

Mais des ressources permanentes (ou définitives) provenant de la gestion de la dette viennent atténuer ces charges. Enregistrées parmi les produits divers, elles conduisent, par soustraction des charges brutes, à calculer les "charges nettes" de la dette.

B. LES RECETTES BUDGETAIRES EN ATTENUATION DES CHARGES DE LA DETTE

La prise en compte de produits pour déterminer des charges nettes s'est imposée avec l'introduction des obligations assimilables du Trésor (OAT), proposées pour la première fois en juin 1985. Les OAT constituent des fonds dont les caractéristiques sont précisées lors d'une première émission ; à la série d'origine viennent s'assimiler des séries émises ultérieurement, pour constituer des fonds liquides sur le marché des titres. L'assimilation à une série unique de titres émis de manière échelonnée dans l'année suppose que les intérêts servis ne dépendent pas de la série d'émission. Le principe retenu depuis 1986 est que les adjudicataires des nouveaux titres achètent les intérêts courus depuis l'émission de référence ; à l'échéance, l'Etat sert les mêmes intérêts aux propriétaires d'OAT d'un même fonds. A l'émission, ces recettes sur coupons courus sont portées en recettes budgétaires, en compensation des intérêts que l'Etat sert à l'échéance suivante. Les dépenses du titre Ier s'en trouvent donc artificiellement majorées, mais le surplus de dépenses est compensé par une recette dite en atténuation des charges de la dette, inscrite à la ligne 806, intitulée jusqu'en 1990 "recettes en atténuation des frais de trésorerie". La nomenclature des recettes de l'année 1991, sans toucher au contenu de la ligne, a prévu de répartir ces dernières, d'une part, en recettes en atténuation des charges de la dette, d'autre part, en recettes en atténuation des frais de trésorerie.

Depuis lors, outre ces coupons courus, deux autres catégories de recettes sont enregistrées séparément dans la partie "atténuation des charges de la dette" de la ligne 806 : la rémunération par la Banque de France des fonds qui y sont déposés par le Trésor et les recettes du Fonds de soutien des rentes encaissées au budget général. Pour la première catégorie, les fonds déposés par le Trésor pouvant être analysés comme une créance qui diminue la dette de l'Etat, les produits tirés du compte courant, alimenté temporairement par les fonds empruntés, compensent les surcoûts éventuels du service des intérêts ; il en va de même des redevances et commissions versées à la Banque de France et imputées à la troisième partie du titre Ier. La seconde catégorie correspond à des intérêts versés par le Fonds de soutien des rentes sur les titres qu'il détient, qui viennent en déduction des intérêts que l'Etat verse à lui-même. Ils diminuent également la charge de fonctionnement de ce service de l'Etat, dont les frais sont remboursés à la Caisse des dépôts et consignation qui le gère.

Dans l'analyse qu'elle avait faite des charges de la dette dans son rapport sur l'exécution du budget de 1990, la Cour avait

également retenu les versements du Fonds de stabilisation des changes imputés au budget général, pour le montant des intérêts de la dette extérieure détenue par le Fonds, imputés au titre Ier, ainsi que pour les frais de fonctionnement remboursés à la Banque de France. Depuis 1991, les sommes correspondantes sont comptabilisées avec les atténuations de charges de trésorerie. Cette dette extérieure étant amortie et le montant des recettes en cause (379 millions en 1991, 518 millions en 1992) restant non significatif eu égard aux charges de la dette, ces recettes peuvent sans inconvénient être omises.

Pour qu'une recette puisse être valablement considérée en atténuation des charges de la dette, la règle implicite est qu'elle ait un lien direct avec la charge de la dette qu'elle vient réduire, c'est-à-dire qu'elle soit générée par la dette elle-même. Un cas typique est celui des intérêts versés par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), en rémunération des avances à très court terme que l'Etat lui a consenti en 1992 et 1993. De tels versements viennent-ils atténuer la charge de la dette ? Il est indéniable que pour accorder de telles avances, l'Etat se met en situation d'emprunteur sur le marché ; il accroît sa dette, pour laquelle il verse un intérêt. Les versements de l'agence en atténuent à l'évidence la charge puisque la compensation est en principe intégrale. Mais un tel raisonnement pourrait alors s'appliquer à tous les prêts et avances de l'Etat. Il est donc nécessaire de fixer une limite aux recettes en atténuation des charges de la dette, qui est le rapport direct entre la recette et la dette. Le transfert à l'Etat de la dette contractée par l'agence auprès de la Caisse des dépôts et consignations, en vertu de l'article 105 de la loi de finances pour 1994, modifie les relations entre les versements de l'agence et la dette de l'Etat. Ce point est examiné ci-après.

C. LE CAS DU TRANSFERT A L'ETAT DE LA DETTE DE L'ACOSS

La loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale crée le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) chargé en particulier d'assurer, dans les conditions fixées par la loi de finances pour 1994, le remboursement échelonné à l'Etat, en capital et intérêts, des sommes nécessaires à la prise en charge par celui-ci des avances accordées à l'ACOSS au montant arrêté au 31 décembre. La loi de finances pour 1994 fixe à 110 milliards le plafond du transfert de cette dette constituées par des avances de la Caisse des dépôts et consignations à l'ACOSS. Elle prévoit pour 1994 le montant des versements du Fonds de solidarité vieillesse au budget général, 6 787 millions, à imputer à une nouvelle ligne de recettes (ligne 816).

Ce montant résulte de la convention passée avec le Fonds de solidarité vieillesse pour le remboursement par ce dernier de 110 milliards, amortis en 13 années par annuité constante au taux de 6,17 %, avec un différé d'amortissement de deux ans. Les versements s'établissent ainsi à 6 787 millions en 1994 et 1995, représentatifs des intérêts, et à 12 549,3 millions de 1996 à 2008, représentatifs du capital et des intérêts.

Le transfert à l'Etat de la dette de l'ACOSS s'analyse comme un engagement de 110 milliards de l'Etat à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations, avec en contrepartie financière une créance de l'Etat sur le Fonds de solidarité vieillesse. La dette de l'Etat, nette de cette créance, n'est pas modifiée. Le capital remboursé par le Fonds vient en diminution de cette créance, celui remboursé par l'Etat à la Caisse en diminution de la dette. Les intérêts versés par le Fonds sont des recettes budgétaires, qui viennent en atténuation des intérêts versés par l'Etat à la Caisse.

De 1996 à l'an 2008, la loi de finances de l'année devrait donc prévoir les remboursements du Fonds, d'une part, en intérêts, à verser au budget général à la ligne 806, d'autre part, en capital, parmi les opérations de trésorerie.

L'opération ne sera globalement neutre, sous l'angle de la trésorerie et budgétairement, que si la créance de l'Etat sur le nouveau débiteur (FSV) est normalement honorée, compte tenu des charges futures du Fonds et de son alimentation en recettes par une fraction de la contribution générale de solidarité. Elle n'a pas d'incidence sur le niveau de la dette publique retenue au titre des critères de convergence du traité de Maastricht, qui portent sur la dette consolidée de l'Etat, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale : en effet, elle peut s'analyser comme un transfert entre deux "agents" publics.

L'ampleur des ressources de trésorerie a permis à l'Etat, début 1994, de rembourser l'intégralité de sa dette à l'égard de la Caisse des dépôts : ce transfert à l'Etat de la dette de l'ACOSS ne laissera qu'une trace éphémère dans les comptes de l'Etat, limitée à la seule année 1994, par l'inscription d'un engagement divers, soldé la même année. Cependant, les intérêts versés à l'Etat par le Fonds de solidarité vieillesse viendront en atténuation des intérêts que l'Etat doit verser, non plus à la Caisse, mais aux détenteurs des titres émis pour le remboursement anticipé de sa dette. Dans ces conditions, le calcul des charges de la dette pourra tenir compte des intérêts versés par le Fonds.

Toutefois, la contraction ainsi opérée ne fournit pas une information suffisante. Il faut se référer à la présentation en charge et en produit bruts, qui retrace la réalité de l'engagement souscrit (la

reprise de la dette de l'ACOSS) et l'assurance reçue (le versement futur par le FSV).

Cette première analyse du transfert à l'Etat de la dette de l'ACOSS sera reprise dans le rapport sur le projet de loi de règlement du budget de l'exercice 1993 qui sera arrêté par la Cour. Celui-ci sera aussi l'occasion d'examiner les conséquences sur la dette de l'Etat des décisions prises en 1993 pour le financement de l'UNEDIC.

*

* *

A ce stade, il est utile de signaler que, lorsque la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des dépenses publiques évalue la "charge nette de la dette" à 185 milliards à partir du projet de loi de finances pour 1994, elle retient les dépenses budgétaires du titre Ier atténuées par les recettes budgétaires analysées plus haut. Ce montant comprend :

- 209 milliards de dépenses du titre Ier, parties 1 à 3 ;
- 17, milliards de recettes en atténuation des charges de la dette (ligne 806) ;
- 6,8 milliards de versements d'intérêts du Fonds de solidarité vieillesse (ligne 816).

La Cour a montré dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget de 1990 les limites à une telle détermination des charges de la dette par les seules opérations permanentes, étant rappelé que les charges de la dette sont entendues conformément à l'ordonnance de 1959, c'est-à-dire hors remboursement du capital emprunté.

D. LES PERTES ET PROFITS SUR OPERATIONS DE TRESORERIE

Outre que les charges permanentes de la dette ne sont pas toutes contenues dans le titre Ier - les crédits sont ainsi ouverts au titre IV pour les dépenses de l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer, bien que l'engagement en soit inscrit au passif -, d'autres charges de la dette existent, qualifiées par l'ordonnance de pertes sur opérations de trésorerie.

Ces pertes, ainsi que les profits de même nature, sont mentionnées à l'article 35 de l'ordonnance de 1959, qui précise que le projet annuel de loi de règlement "établit le compte de résultat de l'année" ce dernier comprend en particulier :

- le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général,

- les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie.

Dans ces conditions, pour ce qui concerne la dette de l'Etat, le résultat de l'année comprend, d'une part, les dépenses budgétaires de la dette, nettes des recettes, telles qu'elles ont été présentées ci-avant, et les pertes sur opérations de trésorerie, nettes des profits. Le résultat de la dette ainsi défini correspond comptablement à la différence entre charges et produits relatifs à la dette, c'est-à-dire aux opérations définitives qui influent sur le résultat de l'exercice, par opposition aux opérations de pure trésorerie qui n'influent que sur des comptes de bilan. La notion de pertes et profits sur opérations de trésorerie répondait dans le plan comptable général de 1957 à celle de pertes et profits exceptionnels, que le plan comptable général de 1982 inclut bien dans le compte de résultat.

La Cour analyse chaque année les pertes nettes sur opérations de trésorerie, qui viennent augmenter les charges de la dette. Celles-ci comprennent deux catégories, selon la dette à l'origine : les emprunts ou les engagements de l'Etat.

1. Pertes et profits relatifs aux emprunts

Ces pertes et profits apparaissent à l'émission et à l'échéance finale.

a) *A l'émission*, les procédures d'adjudication des emprunts, obligations assimilables du Trésor ou bons du Trésor à intérêts annuels, pour lesquels le Trésor fixe notamment le taux d'intérêt et la valeur nominale, conduisent les soumissionnaires à proposer un prix d'achat tenant compte du taux du marché. Le Trésor constate alors, soit une perte, d'un montant égal - en l'absence de primes d'émission ou d'intérêts courus - à la différence entre la valeur nominale et la valeur souscrite, si cette dernière est inférieure à la première, soit un profit dans le cas contraire. Ces pertes ou profits sur

adjudications, dus à l'ajustement des taux, ne sont pas imputés au budget, mais aux opérations de trésorerie, alors qu'ils sont un surcroît ou une atténuation d'intérêts. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là de charges ou de produits définitifs. On observera en outre que selon les procédures, le mode de comptabilisation varie. Lors des adjudications des bons du Trésor à taux fixes (BTF), les soumissionnaires proposent des taux : il n'existe alors aucune autre charge que budgétaire, savoir le paiement des intérêts sur la base des taux soumissionnés.

b) A l'échéance finale, outre les pertes et profits sur les emprunts indexés devenus exceptionnels, des pertes sont constatées correspondant au montant des primes de remboursement : à l'émission en effet, l'acheteur s'acquitte de la valeur nominale du titre diminuée de la prime ; à l'échéance, le Trésor rembourse la valeur nominale du titre.

2. Pertes et profits relatifs aux engagements

Tous les engagements de l'Etat ne donnent pas lieu à des pertes comptabilisées en opérations de trésorerie. C'est le cas notamment de l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer, par ce qu'ici la charge en est prévue au budget. C'est le cas également des engagements contractés moyennant une contrepartie financière, c'est-à-dire en compensation soit d'un avoir à l'actif, soit d'une diminution de dette au passif : ici, l'amortissement est une opération de pure trésorerie qui n'influe pas sur le résultat comptable. La prise en charge de la dette de l'ACOSS en est une illustration.

Au contraire, des pertes sur opérations de trésorerie sont enregistrées lors de l'amortissement des engagements contractés sans contrepartie financière si la charge d'amortissement n'est pas inscrite au budget. Ainsi, de tels engagements ont été pris lors de la prise en charge par le Trésor des emprunts du Fonds spécial des grands travaux. En l'absence de contrepartie financière, l'amortissement se traduit en effet par une charge définitive, inscrite soit en pertes sur opérations de trésorerie, soit en charges budgétaires. S'il s'agit bien dans ces cas de remboursements de capitaux, ceux-ci correspondent à des capitaux empruntés non par l'Etat, mais par autrui.

II - LES CHARGES DE L'ETAT

Les charges de la dette peuvent être définies comme la somme, d'une part, des pertes, nettes de profits, sur les opérations de trésorerie, d'autre part, des dépenses budgétaires relatives à la dette, groupées sous le titre Ier, éventuellement au titre IV du budget des charges communes, après déduction des recettes en atténuation des charges de la dette. Ces charges de la dette sont toutes incluses dans le résultat de l'année, au sens de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et dans le résultat comptable patrimonial établi au bilan de l'Etat. On les qualifiera de "charges nettes définitives", par opposition aux seules "charges nettes budgétaires", qui omettent les charges nettes définitives comptabilisées en pertes et profits sur opérations de trésorerie. Le tableau ci-après présente les charges de la dette pour les années 1989 à 1992, à l'exclusion des dépenses du titre IV relatives à la dette.

Charges définitives de la dette de l'Etat

(En milliards de francs)

Désignation	1989	1990	1991	1992
I.- Opérations budgétaires				
A - Dépenses du titre I				
1ère partie - Dette négociable à long, moyen ou court terme	99,2	119,6	132,2	154,9
2ème partie - Dette non négociable - dette à vue	16	15,9	17,8	17,9
3ème partie - Charges diverses	0,9	1,6	1,2	2,2
Total des dépenses du titre I (parties 1 à 3)	116,1	137,1	151,3	175
B - Recettes en atténuation des charges de la dette				
Coupons courus lors des émissions d'OAT et de BTAN	3,9	7,1	8,7	10,6
Rémunération des fonds du Trésor à la Banque de France	2	3,1	3,5	4,2
Versements du Fonds de soutien des rentes	1,2	2,6	0,7	1,1
Total des recettes en atténuation des charges de la dette	7,1	12,8	138,9	15,9
Total des charges budgétaires nettes (I)	109	124,3	138,3	159
II - Opérations de trésorerie				
Profits et pertes sur adjudications de titres	- 5,3	- 9,8	+ 0,6	- 1,3
Remboursements de capitaux empruntés par autrui	- 5,3	- 5,6	- 3,9	- 11,1
Autres profits et pertes	- 13,4	- 5,6	-	- 2,8
Total des profits et pertes sur opérations de trésorerie (II)	- 24,1	- 21	- 3,3	- 15,1
Total des charges définitives de la dette (I) - (II)	133,1	145,4	141,6	174,2

III - LA RECHERCHE D'UNE IMAGE PLUS FIDÈLE DE LA SITUATION DE L'ETAT ; LES PROVISIONS BUDGETAIRES

Le plan comptable général prévoit, en raison du principe d'indépendance des exercices, de faire ressortir au passif les intérêts courus et non payés, et à l'actif les intérêts payés et non totalement courus. Cette présentation peut-elle être retenue pour la situation de l'Etat ?

Les règles de rattachement des recettes et des dépenses au budget de l'année sont définies à l'article 16 de l'ordonnance organique. Elles s'appliquent aux charges de la dette : les dépenses, s'agissant de dépenses sans ordonnancement, sont imputées au budget de l'année de paiement et les recettes au budget de l'année d'encaissement; L'imputation, au budget de l'année, des intérêts courus non échus au 31 décembre, puis, au budget de l'année suivante, de la fraction des dépenses payées qui correspond aux intérêts courus depuis le 1er janvier irait à l'encontre de ces règles. Elle ne serait d'ailleurs pas suffisante pour rendre compte des charges de la dette de l'année : il faudrait tout aussi bien répartir les recettes sur coupons courus entre les premières années, les pertes et profits sur adjudications et la charge des primes d'émission sur la durée de vie des titres. il ne paraît pas a priori qu'une telle remise en cause s'impose. Des aménagements ont cependant déjà été mis en oeuvre visant à améliorer la gestion budgétaire de la dette, par l'emploi de provisions budgétaires, dans deux cas.

Le premier cas d'utilisation de provisions est apparu avec l'émission en 1990 de titres à intérêts capitalisés (9,82 %, décembre 2019) contrairement à la procédure antérieure des obligations renouvelables du Trésor (ORT), pour l'amortissement desquelles seul le budget de l'année de remboursement supportait en principe le montant des intérêts capitalisés, les intérêts courus de ces obligations sont imputés chaque année sur le titre I du budget général et portés en accroissement de la dette. La charge budgétaire est ainsi étalée dans le temps et supportée par chaque exercice : les provisions budgétaires ont été de 39,2 millions en 1990, 55,9 millions en 1991 et 61,4 millions en 1992.

Le deuxième cas, plus important, concerne les primes d'épargne des plans d'épargne populaire, pour lesquels les primes dues et leurs intérêts capitalisés sont versés par l'Etat dix ans en principe après ouverture du plan d'épargne. L'article 109 de la loi de finances pour 1990 a mis en place un système de provision en prévoyant que "la charge budgétaire afférente au droit à prime au titre d'un exercice est inscrite dans la loi de finances de l'exercice suivant." Aussi, la charge prévisionnelle des primes à verser à l'échéance est-elle imputée au budget de chaque année pour la quote-part rattachable à l'année. Dans la pratique, les provisions correspondantes se sont élevées à 1,7 milliard sur le budget de 1991, au titre des versements des titulaires des plans en 1990, et 3,3 milliards sur le budget de 1992, après révision de l'évaluation sous-estimée en loi de finances initiale pour 1992 (2,7 milliards).

De telles dispositions sont particulièrement adaptées pour éviter de concentrer sur le seul budget d'une année des charges anormalement lourdes, qu'il est plus logique d'échelonner en les

comptabilisant à leur exercice de rattachement. Ce procédé, conforme aux règles comptables usuelles, permet de donner une image plus fidèle des charges de la dette. Des aménagements complémentaires pourraient également être utiles, notamment dans les cas où des inflexions notables ont été apportées aux moyens mis en oeuvre pour assurer la couverture des besoins de financement de l'Etat au sens large. Ainsi, l'émission en juillet 1993 de l'emprunt d'Etat, pour 110 milliards, a pu générer des recettes immédiates de trésorerie, notamment sous forme d'intérêts servis par la Banque de France, alors que la première échéance en intérêts ne sera normalement comptabilisée qu'au 30 juin 1994. La qualité des informations comptables sur la gestion de la dette serait certainement améliorée en produisant, dans des commentaires annexes, le montant des intérêts courus et non échus et, le cas échéant, celui des intérêts payés d'avance. Ce type d'informations serait fourni pour l'exercice le plus récent et les deux exercices qui précèdent.

Question n° 4

Budget des Affaires sociales et de l'Intégration

1° Dans son rapport, la Cour constate les effets défavorables des annulations de crédits ayant affecté, en 1992, les dotations prévues au titre de la lutte contre la toxicomanie (page 79).

Un constat identique peut-il être établi en ce qui concerne :

- d'une part, les dotations consacrées à la lutte contre les autres fléaux sociaux (sida, alcoolisme, tabagisme) ?

- d'autre part, le financement des interventions obligatoires de l'Etat dans le domaine social (chapitre 46-23) ?

2° La Cour pourrait-elle établir un bilan détaillé de l'utilisation des crédits inscrits à l'article 50 du chapitre 47-13 (Subventions à l'Agence française de lutte contre le sida) ?

Réponse

1) Annulations de crédits

Les dotations budgétaires relatives à la lutte contre le sida, l'alcoolisme et le tabagisme sont inscrites dans plusieurs articles des deux chapitres 47-13 "Programmes de protection et de prévention sanitaire" et 47-14 "Actions et services obligatoires de santé". Aucune annulation de crédits n'a affecté ces deux chapitres en 1992.

La dotation du chapitre 46-23 "Dépenses d'aide sociale obligatoire" n'a pas non plus subi d'annulation de crédits pendant l'exercice. Mais on doit toutefois relever que sur le chapitre 47-21 "Programmes d'action sociale de l'Etat" des annulations de crédits, à hauteur respectivement de 5 et 12 %, ont touché les articles 50 "Action sociale en faveur des familles et de l'enfance" et 60 "Action sociale en faveur des jeunes", empêchant la réalisation d'un certain

nombre d'actions, notamment d'insertion en touchant les Fonds d'aide aux jeunes gérés par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale, ou retardant des programmes de soutien à différentes organisations conventionnées (planning familial, centres de consultation conjugale, actions innovantes concernant la petite enfance).

2) Subventions à l'agence française de lutte contre le sida (AFLS) (chapitre 47-13, article 50)

La dotation de l'article 50 du chapitre 47-13, votée à hauteur de 102 millions, a été portée à 152 millions de francs par la voie de modifications réglementaires régularisées par la loi de finances rectificative. Cette majoration découle, pour l'essentiel, d'une décision interministérielle de mars 1992 visant à développer les actions d'incitation au dépistage.

Cette dotation représente l'essentiel des ressources de l'agence dont le budget, pour près de 90 %, est consacré à des dépenses d'action (135 millions) qui sont destinées surtout à la communication et à l'information (72 millions), et aux actions de terrain (47 millions).

Pour les campagnes d'information en direction du public, 46 millions ont été affectés en 1992 à une seule agence qui a réalisé les opérations "dépistage" et "préservatifs".

Les actions de terrain comprennent, au premier chef, le financement de Sida-Info-Service (14,3 millions en 1992), structure spécifique créée avec le concours actif des associations AIDES.

Les comptes et la gestion de l'AFLS depuis sa création en 1989 ont fait l'objet d'un contrôle de la Cour réalisé en 1992-1993. Les appréciations qui ont été formulées sur cet organisme ont été portées à la connaissance du ministre concerné en septembre 1993.

La décision de supprimer l'AFLS et de la réintégrer dans le sein de la Direction générale de la santé du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, a été prise en comité des ministres le 17 février 1994. Compte tenu des problèmes posés notamment par le reclassement des personnels et par le transfert des crédits, la disparition effective de l'AFLS ne devrait devenir effective qu'au mois de juillet 1994.

Question n° 5

S'agissant des versements effectués par l'Etat au titre de l'allocation du revenu minimum d'insertion, la Cour pourrait-elle apprécier l'adéquation entre l'évolution constatée :

- d'une part, des dotations inscrites au budget des charges communes (loi de finances initiale ou rectificative) ;

- et d'autre part, du nombre des allocataires au cours de l'année 1992 ?

Réponse

1) Les dotations budgétaires

Sont prises en considération uniquement les dotations destinées au paiement des allocations, donc hors financement des mesures d'insertion professionnelle qui sont à la charge des départements.

C'est seulement la loi de finances initiale qui a autorisé l'inscription, à cet effet, à l'article 30 du chapitre 46-90 du budget des charges communes, d'un montant de 13.168 millions de francs en 1992 : ce dernier a été inférieur de 8,1 % à celui de la dotation globale (LFI + LFR) de 1991 qui était de 14.325 millions de francs. La loi de finances rectificative pour 1992 (également mentionnée dans la question) n'a comporté aucun crédit supplémentaire à ce titre.

2) Les effectifs des allocataires RMI

Au 31 décembre 1992, les effectifs des allocataires RMI étaient de 671.243 personnes (contre 582.361 fin 1991), soit une augmentation de 15,3 % d'une année sur l'autre. Cette progression globale correspond à :

- un fort accroissement (+ 17,7 %) en métropole imputable notamment aux conséquences des changements de réglementation

décidés au début de l'été 1992 qui ont entraîné un report sur le RMI (suppression de l'allocation d'insertion pour les femmes et restrictions apportées à l'indemnisation du chômage ;

- une évolution modérée (+ 2,4 %) dans les DOM due essentiellement à l'alignement des prestations familiales sur le niveau métropolitain, qui a entraîné une augmentation des revenus pris en compte.

3) Le problème de l'adéquation entre l'évolution des crédits et celle des allocataires

Sur la base des crédits votés en loi de finances initiale, le montant des mandatements au titre du RMI a été, en 1992, de 13.163 millions de francs (dont 3.200 millions de francs au titre de régularisation pour 1991).

Or, selon les statistiques établies par la Délégation interministérielle pour le RMI, les allocations versés par les CAF et CMSA (y compris les remises de dettes et les indus transférés aux préfets) se sont élevées à 13.924 millions de francs en 1992 (contre 12.151 millions de francs), soit + 14,6 %.

On constate, dès lors, en 1992, par rapport à l'année précédente :

- une croissance corrélative des effectifs RMI (+ 15,3 %) et des allocations versées (+ 14,6 %) ;

- une réduction des dotations budgétaires (- 8,1 %).

Il y a donc bien inadéquation dans les évolutions ainsi relevées en 1992. Pour 1993, la dotation globale budgétaire (LFI + LFR), qui a été de 16.631 millions de francs, a permis de solder les retards de 1992 mais non de couvrir les dépenses réelles de l'exercice 1993 qui ressortent, selon les statistiques de la Délégation interministérielle au RMI, à 16.344 millions de francs.

Les dépenses budgétaires du RMI sont donc caractérisées durant toutes ces années, par les anomalies précédemment relevées par la Cour, à savoir des insuffisances de crédits budgétaires et des transferts de charges de trésorerie aux organismes de la sécurité sociale auxquels incombent les versements.

Question n° 6

La Cour fait observer (page 72) l'opacité des concours financiers à la politique de la ville, dispersés entre plusieurs chapitres. La confection d'un "bleu" spécifique à cette politique (loi de finances pour 1994) a-t-elle permis une transparence budgétaire complète ?

Réponse

La Cour avait noté, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1992, page 72, qu'il était *"était regrettable que, parmi les dépenses diverses du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs, celles consacrées à la politique de la ville ne soient affichées explicitement qu'à travers le nouveau chapitre 37-82 "Projets de services publics de quartiers" (74,2 millions de francs), alors que des dépenses de même nature sont également imputées sur deux paragraphes (90 et 80) du chapitre 37-60 "Services d'études techniques" pour 24,4 millions de francs. Il est à souligner par ailleurs que d'autres crédits afférents à la politique de la ville figurent dans d'autres titres du même budget."*

La confection d'un "bleu" spécifique à cette politique dans la loi de finances pour 1994 a entraîné un profond remaniement de la nomenclature budgétaire (I), qui n'a pas permis cependant d'atteindre la transparence budgétaire complète (II), selon les termes évoqués dans la question de la Haute Assemblée.

I - Le remaniement de la nomenclature budgétaire

Depuis la vote de la loi de finances pour 1994, les dépenses spécifiques de la politique de la ville sont présentées dans un fascicule "Affaires sociales, santé et ville. II. - Ville" qui regroupe deux catégories de dépenses réparties précédemment sur deux budgets :

- au budget urbanisme, logement et services communs du ministère de l'équipement figuraient en 1993 :

* au titre III, quatrième partie (matériel et fonctionnement des services), l'article 80 du chapitre 34-60 "information, réalisation et diffusion de publications" intitulé "politique de la ville et du développement social urbain";

* au titre III, septième partie (dépenses diverses), les articles 60 et 80 du chapitre 37-60 "Services d'études techniques" intitulés respectivement "Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain" et "Développement social des quartiers dans les contrats Etat-Région : actions nationales et régionales d'animation";

* au titre III, septième partie, un chapitre 37-82 "Services publics de quartiers";

* au titre IV, sixième partie (action sociale - assistance et solidarité), un chapitre 46-60 "Interventions en faveur du développement social urbain et de la mise en oeuvre de la politique de la ville";

* au titre V, septième partie (équipements administratifs et divers), au chapitre 57-71 "Construction, logement, action économique et professionnelle", un article 20 "Urbanisme et politique de la ville" et un article 90 "Politique de la ville et du développement social urbain - Etudes et assistance technique";

* au titre VI, septième partie (Equipements administratifs et divers), un chapitre 67-10 "Développement social urbain".

- au budget des services généraux du Premier ministre figuraient :

* au titre III, septième partie (dépenses diverses), un chapitre 37-08 "Actions de prévention de la délinquance";

* au titre IV, sixième partie (action sociale - assistance et solidarité), un chapitre 46-02 "Subventions pour les actions de prévention de la délinquance".

C'est l'ensemble des chapitres énumérés ci-dessus qui a été regroupé dans le nouveau fascicule budgétaire "Ville". A cette occasion, ont été repris les chapitres qui figuraient précédemment sur le budet urbanisme, logement et services communs, et supprimés les

chapitres qui figuraient sur le budget des services généraux du premier ministre : la nouvelle nomenclature comporte six chapitres au lieu de huit :

- un chapitre 34-60 "Information, réalisation et diffusion de publications", article 10 "Politique de la ville et du développement social urbain" ;

- un chapitre 37-60 "Moyens de fonctionnement et d'animation", article 10 "Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain", 20 "Actions nationales d'animation" et article 30 "Actions déconcentrées d'animation" ;

- un chapitre 37-82 "Projets de service public de quartier" avec un article 10 de même intitulé ;

- un chapitre 46-60 "Interventions en faveur de la politique de la ville et du développement social urbain" dont l'article 10 est consacré aux contrats de ville et autres conventions, l'article 20 aux associations locales concourant à la mise en oeuvre de la politique de la ville, l'article 30 au partenariat national, l'article 40 aux actions de prévention de la délinquance et l'article 50 aux opérations prévention été ;

- un chapitre 57-71 "Études et assistance technique", l'article 10 "Politique de la ville et du développement social urbain" ;

- un chapitre 67-10 "Politique de la ville et du développement social urbain" où l'article 10 concerne le Fonds social urbain et l'article 20 les contrats de ville et autres conventions.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la nomenclature de 1991 à 1994, en dépenses nettes constatées par la Cour pour les deux premiers exercices, en budget voté pour les deux derniers: le tableau est établi en francs, et regroupe les dépenses ordinaires et les crédits de paiement pour les dépenses en capital.

Evolution de la nomenclature budgétaire

Comparaison entre le budget voté de 1994

Fascicule Ville et la nomenclature existant

avant la création du fascicule

en francs	CP	1991	1992	1993	1994	VILLE
		DEPENSES NETTES		VERT	VERT	nomenclature
3460 (1)	80		1 877	4 000	4 400	34-60 Information, réalisation et diffusion de publications
3708 (2)		32 342	27 141	31 500		
3760 (1)	60	22 539	15 950	15 983	24 740	37-60 Moyens de fonctionnement et animation
3760 (1)	80		8 573	10 000		
3782 (1)	10		74 204	104 340	104 300	37-82 Projets de services publics de quartiers
TITRE III		54 881	127 749	165 823	133 440	TITRE III
4602 (2)		83 406	96 319	99 500		46-60 Interventions pol. ville et dev. social urbain
4660 (1)	10	95 131	111 075	104 200	403 380	
4660 (1)	20			14 000		
TITRE IV		178 538	207 395	217 700	403 380	TITRE IV
DEP. ORDIN.		233 420	335 144	383 523	536 820	DEPENSES ORDINAIRES
5771 (1)	20		706	600	7 000	57-71 / 10 Etudes et assistance technique
5771 (1)	90	4 153	7 800	5 000		
TITRE V		4 153	8 506	5 600	7 000	TITRE V
6710 (1)	10	216 640	322 170	402 400	220 000	67-10 Politique ville et dev. social urbain art 10: fonds social urbain art 20: Contrats et conventions
6710 (1)	20	30 521	87 092	105 000	94 250	
TITRE VI		247 162	409 262	507 400	314 250	TITRE VI
DEP. CAP		251 316	417 769	513 000	321 250	DEPENSES EN CAPITAL
TOTAL		484 736	752 914	896 523	858 070	TOTAL BUDGET

(1): budget urbanisme, logement, services communs

(2): budget des services généraux du Premier ministre

Les comparaisons opérées sur les dotations initiales des exercices 1993 et 1994 permettent de constater qu'à masse budgétaire proche (858 millions de francs en 1994 contre 896 millions de francs en 1993, soit une diminution de 4,8 %) le titre IV est passé de 217 millions de francs à 403 millions de francs, soit une augmentation de 85,7 %. Cette évolution s'explique d'une part du fait que la partie des dépenses de prévention de la délinquance imputée en 1993 sur le titre III a été incorporée dans le titre IV, d'autre part parce qu'il est prévu d'imputer les subventions de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS) sur le titre IV et non plus sur le titre VI, ce qui semble plus conforme à la nature de la dépense.

Cette modification correspond d'ailleurs à une critique exprimée par la Cour lors d'un contrôle antérieur.

Ainsi les dépenses en capital passent de 513 millions de francs à 321 millions de francs, soit une diminution de 37,4 %.

L'ensemble de ces dispositions est susceptible d'améliorer la présentation budgétaire :

- en regroupant dans un budget unique une part importante des dépenses spécifiques de la politique de la ville ;

- en inscrivant au titre IV des interventions publiques qui étaient improprement dotées et utilisées en tant que subventions d'investissement accordées par l'Etat.

II - Les limites d'une transparence budgétaire complète

D'une part, certaines dépenses de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville restent inscrites au budget "Equipement, transports et tourisme. I - Urbanisme et services commun". Il s'agit en l'occurrence des dépenses de personnel imputées sur les chapitres 31-90, 31-94, 33-90 et 33-91, comportant chacun un article 60 "Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain"; les crédits ouverts en loi de finances initiale sont de 13,5 millions de francs au total. Le budget "Ville" ne recense pas directement les emplois budgétaires des personnels chargés de gérer les services.

D'autre part, des crédits spécifiques pour la politique de la ville, sont également fournis sous forme de contribution du Fonds d'aménagement de la région Ile de France (FARIF) soit 170 millions de francs d'autorisations de programme en 1993 et 1994. Ces sommes

ne sont pas inscrites dans le budget "Ville", alors que leur utilisation s'assimile en région d'Ile de France à celle du Fonds social urbain sur le reste du territoire.

Enfin, rapproché des informations fournies au Parlement dans le rapport "jaune" prévu par l'article 115 de la loi de finances initiale pour 1990 consacré à "l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain", le budget "Ville" de la loi de finances initiale pour 1994 ne représente qu'une très faible part des sommes en cause.

Selon ce document, l'effort financier de l'Etat pour la politique de la ville s'élèverait à 8.108,28 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1994. En reprenant la même présentation, le cumul selon des dépenses ordinaires (titres III et IV) et des autorisations de programme pour les dépenses en capital (titres V et VI) inscrites sur le fascicule budgétaire "Ville" atteint 720 millions de francs, dont 532 millions de francs en dépenses ordinaires et 188 millions de francs en autorisations de programme. Le budget "Ville" équivaut donc seulement à 8,9 % de l'effort financier affiché par l'Etat dans ce document.

Certes, le fonds social urbain (chapitre 67-10, article 10) n'a pas été doté en loi de finances initiale pour 1994 d'autorisations de programme, du fait de l'abondement prévu en cours d'année à partir des disponibilités du plan de relance, ce qui relativise les comparaisons fondées sur des lois de finances initiales.

Déjà en 1993, au titre du même plan de relance, le chapitre 67-10 a bénéficié d'ouvertures d'autorisations de programme par répartition à hauteur de 460 millions de francs en provenance du chapitre 67-03 "Ville et zones défavorisées - Interventions et réalisations d'équipements" du budget des charges communes.

*

* *

Il demeure que le "bleu" et le "vert" du budget de la ville ne recensent que des crédits qualifiés de "spécifiques" dans le tableau récapitulatif reproduit dans le "jaune", c'est-à-dire des crédits destinés exclusivement à la politique de la ville.

Or, celle-ci mobilise des crédits budgétaires beaucoup plus importants, crédits qui participent des programmes "de droit commun" des différents ministères (logement, lutte contre la toxicomanie, équipements sportifs, éducation, etc...).

Force est pourtant de constater que les volumes d'autorisations budgétaires figurant à ce titre dans le tableau

récapitulatif du "jaune" ne constituent que des intentions ou des prévisions transmises par les ministères concernés, aucun engagement juridique n'en garantit la mobilisation effective qu'aucun contrôle a posteriori des ordonnateurs ne permet d'attester. En outre, les méthodes utilisées par les ministères pour sélectionner, au sein de leurs lignes budgétaires, ce qui est réputé être consommé dans le cadre de la politique de la ville présente peu d'homogénéité d'une administration à l'autre.

Dans ces conditions, la création d'un fascicule budgétaire "Ville" n'a notablement amélioré que la présentation d'une partie des crédits budgétaires consacrés à la politique de la ville.

Question n° 7

La Cour relève le niveau "notoirement insuffisant" de la consommation des crédits d'investissement du budget de l'aménagement du territoire. La Cour a-t-elle présenté des recommandations, ou est-elle en mesure de le faire, pour accroître ce taux ? Compte tenu du "grand débat" sur l'aménagement du territoire, de telles recommandations seraient particulièrement bienvenues.

Réponse

1) En ce qui concerne le budget de l'aménagement du territoire, le taux de consommation des crédits est plus faible que la moyenne enregistrée pour les crédits des titres V et VI du budget de l'Etat (82,3 %) dans trois cas :

- chapitre 44-02 "Actions diverses en faveur de l'emploi - fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi" : le taux de consommation progresse régulièrement, mais à partir d'un niveau particulièrement faible ; de 45,3 % en 1990, il passe à 67,1 % en 1991 et 69,5 % en 1992.

- chapitre 64-00 "Aide à la localisation d'activités créatrices d'emploi" : il est de 76 % en 1990, régresse à 56 % en 1991 et retrouve un niveau plus satisfaisant en 1992 (67,9 %).

- chapitre 65-03 "Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural" : le taux de consommation baisse de façon importante en 1991 par rapport à 1990 (86 % en 1990, 69 % en 1991) et se stabilise en 1992 (69,7 %).

Les chapitres du titre V (57-00 "Décentralisation administrative" et 57-03 "Études des secrétariats généraux pour les affaires régionales") ont des taux de consommation très faibles, mais ils ne sont plus dotés depuis plusieurs années ; les crédits qui y figurent résultent des reports successifs et ne se montent plus qu'à 15,2 millions de francs et 0,755 millions de francs à la fin de l'année 1992.

Quant aux crédits du chapitre 65-01 "Fonds interministériel pour l'aménagement du territoire", leur niveau d'utilisation (82 % en 1990, 72 % en 1991, 80,8 % en 1992) est conforme à la moyenne.

En ce qui concerne les trois chapitres qui présentent de faible taux de consommation des crédits, la Cour a inscrit leur contrôle à son programme 1994 et a entrepris l'examen de certains d'entre eux. Elle ne sera en mesure de faire des recommandations s'il y a lieu qu'à l'issue de ce travail : elle ne peut, au stade actuel, que formuler certaines réflexions.

2) Le bas taux de consommation enregistré au chapitre 44-02 s'explique en 1990 par la mise en place de la procédure du fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE).

Le maintien en 1991 et 1992 d'un taux encore faible provient essentiellement des modalités d'alimentation de ce chapitre, abondé chaque année dans une proportion importante par une répartition de crédits en provenance du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Cette opération budgétaire intervient assez tardivement (20 juin 1990, 5 août 1991, 18 mai 1992) ; ceci retarde les délégations de crédit aux régions, opérations qui prennent elles-mêmes un certain temps. Ces délais expliquent pour partie le nombre et le volume insuffisants des projets sélectionnés, et dégradent l'image du FRILE auprès des partenaires concernés.

Malgré l'inscription de ce chapitre à l'état H annexé à la loi de finances, les décisions annuelles de report de crédits sont ces dernières années restées incertaines jusqu'à leur intervention tardive. Des circonstances aussi défavorables ont contribué à ralentir, par prudence, le rythme de consommation des crédits initiaux et à diminuer, faute de temps disponible en fin d'exercice, le taux d'utilisation de la totalité des crédits ouverts.

La réflexion de la Cour sur l'utilisation des crédits de ce chapitre devrait donc se fonder sur un réexamen du fonctionnement du FRILE, en particulier sous deux aspects :

- le passage par des chapitres de ministères différents alourdit à l'évidence la procédure et rend plus difficile la pleine utilisation des crédits. Il convient à cet égard de se demander si cet inconvénient est ou non équilibré par d'éventuels avantages en matière de politique de l'emploi ou d'aménagement du territoire.

- les décisions sur les reports jouent un rôle non négligeable dans l'utilisation des crédits ; dans le cadre du droit à report que suppose l'inscription à l'état H annexé à la loi de finances, la date de ces décisions et le volume des reports qu'elles arrêtent méritent un examen particulier.

3) La consommation insuffisante en 1991 au chapitre 64-00 s'explique essentiellement par deux facteurs, le gel jusqu'à la fin de novembre des reports de crédits de 1990 sur 1991 (150 millions de francs), et la création d'une nouvelle procédure, l'aide à l'investissement industriel en zone rurale largement dotée (90 millions de francs), mais dont les règles de fonctionnement n'ont été définitivement fixées que par un décret du 1er octobre 1991 et une circulaire du 9 janvier 1992.

L'amélioration du taux de consommation constaté en 1992 constitue donc un retour à la normale, mais celle-ci reste insuffisante. Elle a en outre été obtenue dans un contexte de forte baisse des dotations en loi de finances initiale en 1992 par rapport à 1991 (-26,6 %) et de mesure d'annulations de crédits en cours d'année d'un montant élevé (54,8 millions de francs).

En 1993, le taux d'utilisation devrait selon la DATAR être bas ; le comité interministériel en charge de gérer cette procédure a été obligé de prendre de nombreuses mesures d'annulation, les entreprises ayant de plus en plus de difficultés à remplir les critères imposés.

Corollairement, le taux d'utilisation des autorisations de programme inscrites à ce chapitre, dont la gestion est totalement centralisée, est en diminution régulière depuis 3 ans (40,4 % en 1992, contre 46,1 % en 1991 et 58,7 % en 1990), ce qui est évidemment préoccupant.

La procédure d'aide à l'investissement industriel en zone rurale, qui ne fonctionnait pas de façon satisfaisante, certaines régions ayant refusé de signer les conventions d'application correspondantes, a été supprimée au 31 décembre 1993, et reprise par les lignes budgétaires du ministère de l'industrie consacrées aux PME. Ceci devrait améliorer le taux d'utilisation des crédits en 1994.

Une éventuelle déconcentration partielle permettrait aux représentants de l'Etat dans les régions d'agir avec plus de célérité et de consommer dans de meilleures conditions d'efficacité une plus forte proportion des crédits. Mais son intérêt ne peut être sérieusement apprécié que dans le cadre d'un examen d'ensemble de la cohérence de la politique menée.

Les critères permettant aux entreprises de bénéficier d'une aide méritent sans doute un examen quant à leur adaptation aux besoins de l'économie.

4) La diminution du taux de consommation de crédits au chapitre 65-03 est en 1991 la conséquence de trois facteurs ; la très importante croissance des crédits en loi de finances initiale (+ 47,2 %) qui n'ont pu être consommés, comme c'est souvent le cas lors de fortes augmentations de crédits ; le gel des reports jusqu'en novembre ; enfin le montant relativement limité (10 millions de francs) des annulations de crédits.

En 1992, les crédits du FIDAR inscrits dans la loi de finances initiale diminuent au contraire (- 11,7 %), mais les reports sont pour les raisons précitées très importants (138 millions de francs), ce qui, malgré des mesures d'annulation de crédits elles aussi importantes (- 43,5 millions de francs), empêche le taux de consommation de remonter.

Dans le cas particulier de ce chapitre géré presque exclusivement au niveau déconcentré, le taux d'utilisation des autorisations de programme est en revanche resté satisfaisant (88,6 % en 1992, 84,7 % en 1991).

L'origine des difficultés de consommation des crédits de paiement provient donc clairement du passage des autorisations de programme aux crédits de paiement, qui s'effectue actuellement selon une clé habituelle : $\frac{1}{3}$ du montant de l'autorisation de programme la première année, $\frac{1}{3}$ la seconde et $\frac{1}{3}$ la dernière.

Deux orientations de bon sens paraissent résulter de ces observations : adapter à un calendrier plus réaliste la règle de passage des autorisations de programme aux crédits de paiement, et faire évoluer la dotation initiale de façon régulière plutôt que par à coups, une forte hausse du volume des crédits de paiement disponibles ayant un effet immédiat limité sur les montants effectivement dépensés.

Question n° 8

La Cour relève à nouveau (page 132) que les opérations réellement enregistrées sur le compte n° 906-04 "Emission de monnaies métalliques" s'avèrent très nettement inférieures aux prévisions retenues en loi de finances initiale. La Cour peut-elle préciser les raisons de ce décalage persistant ? A cette occasion, elle pourrait rappeler les procédures juridiques et financières qui régissaient jusqu'alors les relations entre le Trésor et la Banque de France en ce domaine, puis préciser les adaptations qu'impose désormais le nouveau statut de la Banque centrale.

Réponse

Il sera traité successivement du décalage persistant entre les prévisions et les réalisations de recettes et dépenses, et des adaptations qu'imposent désormais le nouveau statut de la Banque de France aux procédures juridiques et financières régissant ses relations avec le Trésor.

I - L'ECART ENTRE LES PREVISIONS ET LES REALISATIONS

Les prévisions de recettes et de dépenses du compte d'émission des monnaies métalliques en loi de finances initiale ces dernières années s'écartent, en effet, sensiblement des résultats observés, ainsi que l'indique le tableau simplifié des opérations du compte 906-04, ci-après.

En 1993, les données comptables d'ores et déjà connues font apparaître à nouveau des différences importantes. Globalement, le solde sera créditeur de 400 millions environ alors que l'excédent de recettes prévu en loi de finances initiale était de 1 958 millions.

**Compte spécial du Trésor n° 906-04
Compte d'émission des monnaies métalliques**

(millions de francs)

			1988	1989	1990	1991	1992	
RÉCETTES	Crédit donné par la banque de France au titre de l'augmentation de la circulation	Prévisions	2 110,00	3 406,00	3 426,00	3 354,13	3 613,50	
		Résultats	1 595,92	1 993,93	912,18	96,80	1 133,27	
	Produit de la vente des pièces démonétisées	Prévisions	MEMOIRE	MEMOIRE	MEMOIRE	MEMOIRE	MEMOIRE	
		Résultats	19,53	14,61	28,65	13,06	5,18	
	DEPENSES	Coût de fabrication des nouvelles pièces de monnaie	Prévisions	550,00	623,00	632,00	540,82	548,46
			Résultats	548,29	654,80	626,95	590,03	613,46
Coût de retrait des pièces de monnaie		Prévisions	880,00	2 310,00	2 404,00	2 530,00	2 339,70	
		Résultats	150,81	1 441,64	1 529,20	1 800,90	409,52	
SOLDE DU COMPTE (Toutes opérations du compte confondues)	Prévisions	680,00	473,00	450,00	305,00	725,00		
	Résultats	915,21	880,85	485,51	- 406,20	570,89		

Source : Direction du Trésor

1. Les recettes

L'écart est particulièrement important pour les recettes liées à l'augmentation de la circulation des monnaies métalliques en effet, de 1988 à 1992, le compte a été crédité par la Banque de France d'un montant égal à 36 % en moyenne du produit prévu.

La méthode de comptabilisation de ce crédit a été précisée dans trois échanges de lettres entre la direction du Trésor et la Banque de France en 1970, en 1981 et en 1991. Il est égal à la valeur faciale des pièces mises en circulation (calculée par différence entre la somme des livraisons de l'Administration des monnaies et médailles et celle des encaisses de la Banque centrale), majorée de 10 %.

Son montant prévisionnel est calculé par la direction du Trésor à partir du programme de frappe de l'administration des monnaies et médailles. Or, ces dernières années, ce programme a été supérieur aux besoins réels de la circulation monétaire. Les stocks détenus par la Banque de France (notamment pour les pièces de 10 francs bicolores et de 100 francs n'ont cessé de progresser en valeur, passant de 2,88 milliards au 31 décembre 1988 à 3,72 milliards au 31 décembre 1992. A cette date, ils étaient composés de la façon suivante (*en milliers de francs*) :

COUPURES (1)	LIVRAISONS (2)	STOCKS DE LA BDF (3)	CIRCULATION (4)	(3)/(4)
100,00 F	5 001 950	2 065 691	2 936 259	70,35 %
20,00 F	635 600	379 333	256 267	148 %
10,00 F bicolore	7 662 105	657 966	7 004 139	9,4 %
10,00 F CAN	1 933 150	49 564	1 883 586	2,6 %
5,00 F	2 135 048	221 118	1 913 930	11,55 %
2,00 F	963 479	123 688	839 791	14,7 %
1,00 F	1 882 801	167 755	1 715 046	9,8 %
0,50 F	657 708	31 390	626 318	5 %
0,20 F	530 534	11 139	519 395	2,14 %
0,10 F	354 935	5 921	349 014	1,7 %
0,05 F	184 597	4 755	179 842	2,64 %
2 AF	9 977	2	9 975	2,64 %
0,01 F	2 911	1	2 910	2,64 %
1 AF	12 284	1	12 283	2,64 %
TOTAL	21 967 079	3 718 324	18 248 755	20,4 %

Plusieurs raisons expliquent cet écart.

D'une part, la circulation de la monnaie métallique dépend de nombreux facteurs, difficiles à évaluer.

- L'évolution de la croissance du produit intérieur brut nominal considérée par les spécialistes comme un facteur important d'évolution de la circulation fiduciaire en général, n'a pas été correctement anticipée par les économistes.

- Le développement de la monétique - dont l'exemple le plus parlant est la télécarte devenue pratiquement indispensable pour téléphoner d'une cabine publique - et ses effets sur les besoins en pièces de monnaie, ont été sous-estimés.

- Le lancement ou le retrait de certaines pièces de monnaie n'ont pas eu les effets escomptés.

Ainsi, la Cour a relevé dans un référé adressé au ministre de l'économie et des finances du 12 mars 1993 l'échec coûteux du programme de frappe de la pièce de cent francs en argent lancé en 1982. Le nombre de pièces en réserve s'élevait le 31 décembre 1992 à 20,7 millions pour un total de pièces en circulation de 29,4 millions d'unités. La Cour soulignait également qu'il avait fallu attendre l'exercice 1991 pour que le programme de frappe annuel de la pièce de cent francs commence à diminuer, passant de cinq millions d'unités en 1990 - niveau auquel il était resté fixé depuis 1985 - à quatre millions d'unités en 1991.

A l'inverse, la direction du Trésor et l'administration des monnaies et médailles ont surévalué le nombre de pièces de 10 francs Mathieu qui serait récupéré au cours de la période de remboursement en 1991, 1992 et 1993. 200 millions de ces pièces n'ont finalement pas été rendues à la Banque de France. Elles sont soit thésaurisées, notamment par les touristes, soit perdues. La mise en circulation de la nouvelle pièce de 10 francs bicolores a été limitée d'autant.

D'autre part, l'établissement du programme de production des monnaies et médailles ne dépend pas exclusivement des prévisions en matière de besoins en monnaie métallique, mais également de contraintes techniques et de considérations sociales.

Ainsi, le programme arrêté par le ministre de l'économie et des finances, et proposé au Parlement, diffère-t-il, au final, des besoins prévisionnels évalués par la Banque de France à partir des prévisions économiques et du stock de monnaie, en début d'année n pour l'année $n + 1$.

2. Les dépenses

Les erreurs de prévision en matière de dépenses portent également sur les frais de fabrication des pièces de monnaie. Ces frais, calculés par l'administration des monnaies et médailles sur la base du prix de revient majoré de 10 %, excèdent les évaluations figurant en loi de finances initiale de 9,1 % en 1991 et de 11,5 % en 1992. Cet écart résulte pour l'essentiel de la modification du programme de frappe en cours d'année, notamment pour tenir compte de la fabrication de pièces de monnaies olympiques en or et en argent.

Enfin, les écarts importants constatés lors des derniers exercices entre les prévisions de remboursement des pièces retirées de la circulation et les réalisations correspondent aux résultats inattendus du remboursement de la pièce de 10 francs "Mathieu" évoqués ci-dessus.

A l'occasion du projet de loi de finances pour 1994, la direction du Trésor a décidé de ne plus faire figurer de prévisions dans les documents budgétaires en se fondant sur l'article 27 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui dispose que pour les comptes d'opérations monétaires, la présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative.

On peut regretter que le ministère de l'économie et des finances ait préféré cette méthode plutôt que de chercher à affiner les évaluations de la circulation des monnaies métalliques.

II - LES ADAPTATIONS QU'IMPOSE LE NOUVEAU STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE

Le nouveau statut de la Banque de France, institué par la loi modifiée n° 93-980 du 4 août 1993, ne remet pas en cause le privilège d'émission du Trésor pour les monnaies métalliques et les pièces restent frappées par l'administration des monnaies et médailles. Les procédures juridiques et financières qui régissent les relations entre le Trésor et la Banque de France n'ont, pour l'essentiel, pas été modifiées.

L'article 3 de la loi, qui reprend simplement les dispositions de l'article 24 du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, introduit toutefois une exception. Il

prévoit qu' "il est interdit à la Banque de France d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public (...)." En conséquence, la majoration de 10 % de la valeur faciale des pièces mises en circulation accordée par la Banque de France sur la base des échanges de lettres mentionnés plus haut a cessé d'être appliqué à compter du 1er janvier 1994. Désormais, en cas d'augmentation ou de réduction de la circulation de la monnaie métallique, la Banque de France crédite ou débite le compte du montant de la seule valeur faciale des pièces.

La direction du Trésor a obtenu dans le même temps que les opérations entre le compte et la Banque de France soient enregistrées journalièrement et non pas seulement en fin de mois.

Telles sont les seules modifications intervenues à ce jour dans les relations entre le Trésor et à la Banque de France dans la gestion de ce compte. Ces modifications seront intégrées dans une convention entre les deux parties, actuellement en préparation.

Le nouveau statut n'impose pas d'autres ajustements dans la gestion du compte n° 906-04.

Question n° 9

La Cour souligne l'importance prise, au cours des dernières années, par le compte n° 903-17 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France".

En reprenant les données des trois derniers exercices connus, la Cour est-elle en mesure de préciser les organismes créanciers indemnisés grâce aux versements du compte, et par voie de conséquence, d'évaluer les répercussions de cette procédure sur la charge budgétaire supportée au titre des autres dispositifs publics d'aide à l'exportation ou d'indemnisation des impayés sur des prêts garantis par l'Etat.

Réponse

I - Le fonctionnement du compte

Lorsqu'un Etat n'est plus en mesure d'honorer ses dettes, il réclame généralement une renégociation de ses échéances. Après négociation avec le FMI et signature d'une lettre d'intention avec ce dernier, le pool des créanciers publics accepte le principe d'une négociation dans le cadre du Club de Paris (présidé par le directeur du Trésor). Un accord est alors recherché pour rééchelonner ou pour refinancer, par un nouveau prêt, les échéances (capital et éventuellement intérêts) tombant dans une "fenêtre" à déterminer. Pour la France, les dettes ainsi refinancées sont essentiellement des échéances dues à la Coface, la BFCE, la CCCE, au Crédit national, et au Trésor (prêts des comptes n° 903-05, n° 903-07, n° 903-15 ou anciens prêts de consolidation déjà inscrits au compte 903-17).

En fait, les opérations du compte spécial constituent des rebudgétisations. Le mécanisme peut être le suivant : un pays achète des biens d'équipement sur financement bancaire avec garantie Coface ; il les reçoit et s'avère incapable de régler ; la garantie de la Coface est appelée par les banques, puis la Coface est refinancée par la BFCE ; après la conclusion d'un accord de consolidation, la BFCE est refinancée progressivement par le compte 903-17. Ainsi, fournisseurs, banques, Coface et BFCE sont indemnisés de leur préjudice et le pays

client n'a plus qu'une dette (pour la partie des échéances consolidées) envers le Trésor. Le prêt du compte n° 903-17 sera décaissé de façon à refinancer les établissements financiers selon le même échéancier que les prêts consolidés.

La débudgétisation qui avait été entreprise dans les années 1982-1987, en laissant supporter le refinancement de la Coface par la seule BFCE, qui empruntant elle-même les ressources nécessaires avec la garantie de l'Etat, avait un sens dans la mesure où le pays concerné pouvait retrouver à terme sa capacité de paiement. Cette hypothèse s'est révélée souvent irréaliste.

Cette erreur a fait l'objet d'une correction dans les dernières années : si le pays est jugé insolvable (et notamment s'il fait l'objet de remise de dette), on rebudgétise les créances futures.

Depuis 1989, et pour les accords de consolidation bilatéraux signés à partir du 1er juillet 1989, les créances commerciales garanties par la Coface faisant l'objet d'un accord de consolidation au Club de Paris sont désormais rééchelonnées. Les dépenses de la Coface afférentes à ces consolidations sont financées soit par des ressources budgétaires, si les perspectives de récupération paraissent minimes, soit par des ressources BFCE dans le cas contraire.

II - La répartition par organisme financier bénéficiaire des versements du compte spécial est retraité dans le tableau ci-joint.

Elle permet de constater que sur trois ans les versements du compte ont porté sur des montants considérables : 25,6 milliards de francs (principal et intérêts).

Ces versements ont bénéficié pour l'essentiel à la BFCE (près de 19 milliards) et à titre subsidiaire à la Caisse Française de Développement (CFD) pour 3,9 milliards. Ils ont aussi permis au Trésor de se rembourser lui-même de prêts antérieurement accordés au titre du compte spécial 903-05 (aide au développement), 903-07 (protocoles financiers) ou du 903-17.

CST 903.17

Répartition par bénéficiaire des montants refinancés

ANNEE	TRESOR		BFCE		CFD		CREDIT NATIONAL		TOTAL		
	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	T
1990	411,55	593,94	2 133,11	2 874,25	940,34	580,02	79,42	33,83	3 564,42	4 082,04	7 646,46
1991	463,00	282,26	5 216,68	2 042,09	601,90	293,88	66,23	39,43	6 947,81	2 857,68	9 005,47
1992	154,49	503,73	4 638,38	1 982,35	1 000,52	541,00	74,50	105,05	5 867,87	3 132,13	9 000,00
TOTAL	1 029,04	1 379,93	11 988,15	6 898,69	2 642,76	1 414,90	220,16	178,31	15 780,10	9 871,83	25 651,93

P = principal

I = Intérêts

Source : Direction du Trésor

III - Les règles suivies en matière de recettes portées au compte ne facilitent pas la lisibilité des opérations. Les recettes comprennent en effet soit des recettes effectives -les versements des pays débiteurs- mais aussi des recettes dues au refinancement par l'Etat de prêts antérieurs.

Il est donc difficile de connaître le coût exact des opérations de consolidation, les dépenses étant en principe, de nature temporaire, avant qu'un remboursement intervienne ultérieurement, et les intérêts des prêts de consolidation n'étant pas retracés au compte spécial 903-17 :

- s'ils sont versés à l'Etat, ils figurent au compte 901-540 du budget général parmi les recettes non fiscales ;

- s'ils sont versés à la BFCE ou à la COFACE, ils figurent au compte de gestion de ces sociétés avec l'Etat.

Ainsi, le solde du compte spécial n'a-t-il, en lui-même, qu'une signification limitée, d'autant que les relations de la France avec les Etats étrangers au titre du traitement de leur dette ne se bornent pas à des opérations de refinancement ou de rééchelonnement. Elles comprennent également pour des montants désormais significatifs des remises ou des annulations de dettes qui ne figurent pas au compte spécial.

Trois tableaux (annexes 1, 2 et 3) récapitulent, pour les trois derniers exercices connus, les remises ou annulations de dettes consenties au titre des sommets de Toronto, de Dakar et de la Conférence de Paris.

Ces remises ont porté au cours des trois dernières années, en principal et en intérêts, sur 7.807 millions. La nature de ces opérations rend la comparaison avec l'effort souscrit au titre des consolidations de prêts du compte spécial (23.240 millions de francs en solde) délicate puisqu'il s'agit de dépenses définitives dans le premier cas, et de mesures en principe temporaires dans le second.

La remise ou annulation de dette est constatée, budgétairement, selon des modalités différentes, suivant l'origine du prêt :

- dans le cas d'un prêt du Trésor il y a transport au découvert du Trésor du principal et diminution de recette budgétaire pour les intérêts ;

- pour un prêt CFD, l'imputation se fait au chapitre 44-98, article 3-;

- pour un prêt BFCE, elle se fait au chapitre 14-01, article 90.

IV - La comparaison avec les autres dispositifs d'aide à l'exportation ne peut être effectuée à partir des documents d'exécution budgétaire

Une première difficulté résulte de la différence de traitement entre des consolidations de dette d'Etats étrangers considérées selon les cas comme des opérations budgétaires définitives ou au contraire imputées sur des mécanismes temporaires de prêts, alors que le coût de l'indemnisation du crédit à l'exportation traditionnel, tel que garanti par la Coface, est définitif.

La comparaison ne peut d'autre part être effectuée du fait du caractère global des montants recensés au niveau du budget, pour l'indemnisation proprement dite (mise en jeu de la garantie).

a) Le versement fait par le compte spécial 903-17 à la BFCE ne peut être directement comparé au coût de la garantie Coface à l'exportation hors consolidation puisqu'il correspond à une série d'opérations différentes : indemnisation de créances commerciales Coface mais aussi remboursements de prêts directs BFCE.

b) La ligne 71 du chapitre 14-01 du budget des charges communes "Assurance crédit Coface" retrace d'autre part globalement le déficit du compte de gestion de la Coface avec l'Etat sans distinguer entre les opérations d'indemnisation résultat d'un accord de consolidation et celles qui sont le résultat de la réalisation d'un risque pris sur le débiteur.

c) Un exercice d'approximation peut toutefois être tenté à partir des indemnités brutes versées (en ne tenant pas compte des remboursements de chaque pays, qui sont le plus souvent très décalés par rapport aux indemnisations), pour les principaux pays ayant fait l'objet d'une consolidation, rapportées au total des indemnités versées par la Coface.

Coface - Indemnités versées sur pays consolidés

(En millions de francs)

	1993	1992	1991	1990
Russie/Ex URSS	6 461	2 242		
Brésil	1 839	2 249	2 431	2 733
Egypte	1 228	1 467	3 337	3 185
Nigéria	878	1 295	841	1 534
Jordanie	824	1 010	663	119
Vénézuela (1)	697	793	260	204
Irak (2)	570	1 295	3 708	2 066
Gabon	347	456	653	605
Maroc	324	667	835	615
Mexique		445	557	718
Total consolidé	13 168	11 919	13 285	11 779
Total des indemnités versées	16 061	16 050	18 347	19 592
Pourcentage des indemnités de consolidation dans le total	81,9 %	74,2 %	72,4 %	60,1 %
(1) Accords de refinancement bilatéraux des arriérés (1992).				
(2) Accords de refinancement bilatéraux des arriérés (dernier en date : 1990).				

Le pourcentage des indemnités versées du fait d'accords de refinancement varie dans les dernières années entre 60 % et 82 %.

Mais cette approche est très imparfaite puisqu'elle ne tient pas compte des remboursements qui peuvent être faits par les pays considérés. La charge nette est donc sensiblement inférieure.

Récapitulation

	Dotation(1) 1991	Exécution 1991	Dotation(1) 1992	Exécution 1992	Dotation(1) 1993	Exécution 1993
COFACE						
14.01.71 assurance-crédit	8 000	5 835	8 000	6 200	4 000	5 000
14.01.72 assurance-prospection	490	349	415	449	340	335
14.01.73 garantie du risque économique	635	477	460	671	350	310
BFCE						
44.98.38.10 bonifications crédits export	1 600	1 400	2 350	2 000	2 335	1 300
44.98.38.20 bonifications de consolidations	400	200	1 000	600	0	0
44.98.38.30 impayés d'intérêts/ consolidations	1 400	0	1 100	0	0	0
TOTAL BFCE 44.98.38	3 400	1 600	4 450	2 600	2 335	1 300
(1) En loi de finances initiale.						

Le chapitre 44-98 relatif aux crédits de bonifications d'intérêt permet, quant à lui, une comparaison plus aisée. La dépense totale de bonification a été de 8,9 milliards de francs en 1992.

Elle a bénéficié à une série d'établissement financiers (SDR, Crédit National, CEPME, CFDI, Caisse Centrale de Crédit Coopératif...).

Deux exemples permettent de mesurer pour cette même année le coût de la "bonification" due aux opérations de consolidation ou annulation :

- pour la Caisse Française du Développement, sur un total de 4,2 milliards de francs en 1992, l'indemnisation au titre des annulations de dette a été de 1,8 milliard, soit 43,2 % du total ;

- pour la BFCE, pour la même année, la bonification d'intérêt au titre des consolidations de crédit à l'exportation a été de 600 millions, à comparer à un coût de 2.000 millions de bonification d'intérêt sur les crédits à l'exportation, soit 23 % du total de l'article concerné.

**Ramiales de dettes accordées dans le cadre de la Conférence de Paris
(Article 68, alinéa 1 de la LFR pour 1990-n° 901169 du 29 décembre 1990)**

ANNEE	Prêts du Trésor Compte 900-07			CFD Chapitre 44-98			TOTAL		
	P	I	T	P	I	T	P	I	T
1990	7,58	25,21	32,79	8,10	19,32	27,42	15,68	44,53	60,21
1991	14,17	27,67	41,84	49,96	28,07	78,03	64,13	55,74	119,87
1992	11,10	25,45	36,55	32,81	12,75	45,56	43,91	38,20	82,11
TOTAL	32,85	78,33	111,18	90,87	60,14	151,01	123,72	198,47	262,19

Source : Direction du Trésor

Annexe I

Remises de dettes accordées dans le cadre du Sommet de "DAKAR"
 (Article 125, alinéa 1 de la LFI pour 1990, n° 89-935 du 29 décembre 1989)

ANNEE	CFD Chapitre 44-98, art. 36, § 13			BFCE Chapitre 14-01, art. 90, § 21			Prêts du Trésor 903-07			Prêts de Trésor 903-07			TOTAL		
	P	I	T	P	I	T	P	I	T	P	I	T	P	I	T
1990	861,27	799,15	1 660,42	176,51	37,40	213,91	7,58	25,20	32,78	14,15	72,50	86,65	1 059,51	934,25	1 993,76
1991	1 010,08	743,50	1 754,48	161,09	27,93	189,02	30,98	52,63	83,61	24,24	66,22	90,46	1 227,29	890,28	2 117,57
1992	1 121,00	668,77	1 789,77	160,42	20,75	181,17	40,87	51,16	92,03	48,94	64,32	113,26	1 371,23	805,00	2 176,23
TOTAL	2 993,25	2 211,42	5 204,67	498,02	86,08	584,10	79,43	128,99	208,42	87,33	203,04	290,37	3 658,03	2 629,53	6 287,56

Source : Direction du Trésor

Annexe 2

Remises de dettes accordées dans le cadre du Soutien de "TORONTO"

(Article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988, n° 84-1193 du 29 décembre 1988)

(Article 125, alinéa 2 de la loi de finances pour 1990, n° 89-938 du 29 décembre 1989, article 62, alinéa 2 de la loi de finances rectificative pour 1990, n° 90-1169 du 29 décembre 1990 et article 64, de la loi de finances rectificative pour 1991, n° 91-1323 du 30 décembre 1991)

ANNEE	CFD Chapitre 44-98			BFCE Chapitre 14-01			Prêts du Trésor Compte 903-17			TOTAL		
	P	I	T	P	I	T	P	I	T	P	I	T
1990	33,76	27,30	61,06	227,75	151,75	379,50	137,37	119,98	257,35	398,88	299,03	697,91
1991	14,48	12,84	27,32	182,14	119,90	302,04	2,09	35,73	37,82	198,71	168,47	367,18
1992	4,04	4,06	8,10	118,18	38,51	156,69	4,03	21,10	25,13	126,25	63,67	189,92
TOTAL	52,28	44,20	96,48	528,07	310,16	838,23	143,49	176,81	320,30	723,84	531,17	1 255,01

Source : Direction du Trésor

Annexe 3