

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 1975.

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 1973,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,
Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Pierre Prost, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yves Durand, Marcel Fortier, André Fosset, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, René Monory, Mlles Odette Pagani, Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1405 (et annexes), 1643 et in-8° 273.

Sénat : 320 (1974-1975).

Lois de Règlement. — Impôts - Budgets annexes - Comptes d'affectation spéciale - Dépenses publiques.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — Résultats d'ensemble	4
II. — Observations sur la gestion 1973.....	16
III. — Le contenu du projet de loi.....	35
ANNEXE I. — Observations relatives au rapport au Parlement sur les fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles.....	41
ANNEXE II. — Réponses de la Cour des comptes aux questions posées par le Rapporteur général à l'occasion de l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget 1973.....	47

Mesdames, Messieurs,

Nous vous présentons aujourd'hui le rapport sur la loi de règlement du budget 1973. Si, comme pour les exercices antérieurs, nous pouvons regretter le retard avec lequel il nous est possible d'examiner l'exécution des dépenses autorisées par le Parlement, en revanche nous avons pu améliorer qualitativement notre contrôle.

En effet, d'une part votre Commission des Finances a pu recueillir par l'audition de son premier président l'avis de la Cour des comptes à plusieurs questions qui lui avaient été posées, et d'autre part le Rapporteur général de votre Commission des Finances a pu procéder à l'examen particulier de l'emploi des fonds publics attribués à titre d'aide aux entreprises industrielles grâce au rapport spécial, annexé au présent projet de loi, établi pour la première fois en application de l'article 80 de la loi de finances pour 1974. Les réponses de la Cour et les conclusions de cet examen font l'objet de deux annexes jointes au présent rapport.

I. — Résultats d'ensemble.

A. — ASPECTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DE L'ANNÉE 1973

Dans une conjoncture internationale troublée, l'économie française a poursuivi en 1973 la brillante expansion déjà observée à la fin de l'année précédente. Sous le double effet d'une demande extérieure soutenue et d'une progression importante de la consommation intérieure, la production industrielle a atteint un rythme de croissance supérieur à la moyenne observée durant les dix années précédentes.

L'euphorie que suscitent de tels résultats ne doit pas permettre d'éluder le problème de l'inflation dont les effets pernicioeux interdisent tout progrès dans la réforme de notre système productif et annihilent tous les efforts entrepris pour réduire les inégalités sociales.

Des succès flatteurs...

La production industrielle française, dont l'expansion s'était accélérée au second semestre de 1972, a continué à progresser rapidement au premier semestre 1973 (à un taux proche de 10 %), plus lentement au second semestre (environ 6 %), soit 8,3 % pour l'ensemble de l'année. Elle a été soutenue à la fois par une forte demande intérieure des consommateurs et des industriels et par le maintien d'une demande extérieure plus forte que prévue, notamment dans le domaine des biens d'équipements.

La consommation des ménages s'est accrue de 5,9 % en 1973, au lieu de 5,6 % en moyenne durant la décennie précédente. L'augmentation du pouvoir d'achat, de l'ordre de 6 % en moyenne, et les achats de précaution de fin d'année ont stimulé une demande intérieure alimentée par ailleurs par les investissements productifs des entreprises privées qui ont augmenté en volume de 9,5 %, soit à un rythme supérieur de deux points par rapport à l'année précédente.

Vis-à-vis de l'extérieur, la légère dépréciation du franc et la hausse des prix français inférieure en moyenne à celle de nos principaux partenaires ont amélioré la compétitivité de nos produits sur des marchés sur lesquels une reprise de la demande était observée. Notre balance commerciale s'établissait donc, pour

l'ensemble de l'année 1973, en excédent de 4,5 %. En outre, la partie de notre production intérieure brute destinée à l'exportation a progressé, passant de 15,2 % en 1972 à 16 % environ en 1973.

Toutefois l'élan de cette brillante expansion a été quelque peu ralenti du fait de la saturation des capacités de production dans certaines branches, de certaines difficultés d'approvisionnement en matières premières et du manque de personnel qualifié, *qui ne permettent pas de faire face aux difficultés économiques et sociales de la France.*

L'expansion économique exceptionnelle qu'a connue la France en 1973 s'est développée dans une ambiance inflationniste qu'a aggravée la flambée des prix des matières premières et le quadruplement du prix du pétrole brut.

Pour l'ensemble de l'année 1973, l'augmentation des prix de détail s'est élevée à 8,5 %, contre 6,9 % en 1972. Mais sans l'allègement de la T. V. A. qui a pris effet en début d'année, elle aurait pu atteindre 10 %.

Certes, les revenus des ménages se sont accrus globalement plus rapidement que l'année précédente. La progression moyenne du pouvoir d'achat, chiffrée à 6 %, masque en fait de graves disparités. Si les salariés payés au S. M. I. C. ont bénéficié fort légitimement d'une augmentation importante de leur pouvoir d'achat de 10,4 %, celle-ci n'a été que de 6 % pour les agriculteurs, de 4,9 % pour les ouvriers hautement qualifiés et de 2 % pour les fonctionnaires. Mais la retraite minimale des personnes âgées a perdu 1,3 % de son pouvoir d'achat, et les prestations familiales 2 %.

Par ailleurs, l'inflation a quelque peu exacerbé les tensions que connaît notre appareil économique. Le bilan de notre commerce extérieur, positif en termes financiers, est moins satisfaisant sur le plan qualitatif. La demande d'équipements productifs a accentué le déficit de nos échanges pour certains produits importants : machines-outils, matériel de précision, tracteurs, etc. Nos meilleures performances à l'exportation ont été obtenues dans des secteurs de faible valeur ajoutée : agriculture (+ 25,3 %), matières premières (+ 27,7 %),... Les faiblesses structurelles de notre appareil de production transparaissent dans ce bilan de notre commerce extérieur et ne cessent d'être inquiétantes pour le maintien de la compétitivité de notre économie et l'avenir de notre monnaie.

La situation de l'emploi suscite quelques motifs d'inquiétude pour le long terme. En 1973, le faible accroissement des effectifs employés et l'augmentation corrélative des demandes et des offres d'emploi non satisfaites révèlent l'insuffisance de qualification de la main-d'œuvre disponible et rappellent, si besoin était, tous les progrès qui restent à faire en matière d'éducation, d'orientation et de formation professionnelle. A beaucoup plus long terme cette pénurie qualitative de main-d'œuvre risque de se conjuguer avec une pénurie quantitative, compte tenu des perspectives démographiques ouvertes par la baisse de la natalité (16,4 % en 1973) et des limites du recours à l'immigration.

Ces quelques observations permettent de mieux analyser les conditions dans lesquelles ont été utilisés les crédits votés au titre de l'année 1973. Indirectement, elles explicitent les difficultés rencontrées pour élaborer une politique économique devant faire face à la crise de l'énergie.

B. — DÉPENSES ET RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

1° *Les dépenses budgétaires.*

Les dépenses effectives du budget général se sont élevées à 220 milliards de francs contre 194,1 milliards de francs en 1972. La progression, qui est de l'ordre de plus de 13,4 %, est plus marquée qu'en 1972 (+ 10,5 %). Elle confirme le mouvement de croissance continue depuis 1970 et, mis à part la hausse exceptionnelle de 1969 (+ 16,7 %), devient la plus élevée enregistrée au cours des dix dernières années.

Par rapport aux prévisions initiales, les dépenses effectives ont été supérieures de 6,6 % (6 % en 1972). Les crédits initiaux du budget général ont été modifiés par une loi rectificative en fin d'année. L'ouverture de crédits supplémentaires a porté sur 6 597 millions de francs, soit + 3,2 % des dotations initiales.

Les dépenses effectives (220 milliards de francs) se rapprochent, comme il suit, des prévisions pour 1973 et des résultats de 1972.

DESIGNATION	1972 Dépenses effectives.	1973			Variations des dépenses de 1972 à 1973. (En pour- centage.)
		Crédits initiaux.	Crédits rectifiés.	Dépenses effectives.	
		(En millions de francs.)			
I. — Dépenses ordinaires:					
A. — Services civils.					
Titre I. — Dette publique	15 475,4	15 755,6	15 831,6	18 993,2	+ 22,7
Titre II. — Pouvoirs publics	447	536,2	552,1	552,8	+ 23,8
Titre III. — Moyens des services.....	67 103,5	74 321,4	76 013,4	76 251,8	+ 13,6
Titre IV. — Interventions publiques	53 332,3	57 254,1	59 724,5	62 859,6	+ 17,8
Sous-totaux A	136 358,2	147 867,3	152 121,6	158 657,4	+ 14,6
B. — Services militaires.					
Titre III. — Moyens des services.....	18 828,8	18 300	18 523,4	20 871	+ 10,8
Totaux des dépenses ordinaires...	155 187	166 167,3	170 645	179 528,4	+ 15,7
II. — Dépenses en capital.					
A. — Services civils.					
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat	8 498,7	7 798	9 599,5	7 755,5	— 8,7
Titre VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	15 392,5	15 894,2	16 150,9	17 262,6	+ 12,1
Titre VII. — Réparation des dommages de guerre	92,8	88	88	69,7	— 24,9
Sous-totaux A	23 984	23 780,2	25 838,4	25 087,8	+ 4,6
B. — Services militaires.					
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat	14 887,1	16 500	16 561,8	15 402,2	+ 3,4
Totaux des dépenses en capital...	38 871,1	40 280,2	42 400,2	40 490	+ 4,1
Totaux généraux (I + II).....	194 058,1	206 447,5	213 045,2	220 018,4	+ 13,4

Pour l'ensemble des dépenses ordinaires, l'accroissement est de 15,7 % contre 10,7 % pour le budget 1972. Il tient, pour l'essentiel, aux dépenses civiles ; les dépenses ordinaires militaires ne progressent que de 10,8 %.

L'augmentation de 14,6 % des dépenses ordinaires civiles recouvre des évolutions différentes selon chaque titre. Au titre premier « Dette publique », la progression de 22,7 % des dépenses effectives est imputable essentiellement aux dépenses en atténuation de recettes qui représentent maintenant 73 % des dépenses de ce titre. Elles traduisent, en matière de T. V. A., les effets de la suppression du butoir, des restitutions de taxes pour les ventes au détail de viande de bœuf. Les dépenses du titre II, d'un montant relativement faible, de 552,8 millions de francs, ont progressé de 23,8 % par rapport à l'année précédente. Le titre III « Moyens des services », qui représente 35 % de l'ensemble du budget général, a augmenté de 13,6 %, soit le taux prévu par la loi de finances initiale. Il est constitué, à hauteur de 85 %, des rémunérations des personnels civils, des pensions et des charges sociales. Les frais de matériel et d'entretien progressent fort peu. Enfin, les interventions publiques — titre IV — enregistrent une progression de 17,8 %. Cette progression affecte tous les secteurs d'intervention de l'Etat à des degrés divers.

Les dépenses en capital des services civils ont retrouvé en 1973, avec 4,6 %, un taux d'accroissement voisin de la moyenne des années antérieures, la brusque progression de 1972 (+ 11 %) mise à part.

Cette faible progression masque des évolutions divergentes dans les dépenses : si les investissements directs de l'Etat ont fléchi de — 8,7 %, les subventions d'investissements ont augmenté de 12,1 %.

Pour les investissements de l'Etat, le domaine des transports et communications a conservé un caractère prioritaire ; les crédits affectés à ce secteur augmentent de 19,3 %. En revanche, les concours aux entreprises publiques et d'économie mixte subissent une forte réduction : 2 636 millions de francs au lieu de 3 544 millions de francs, soit — 25,6 % ; E. D. F. (856 millions de francs au lieu de 1 388), pas de dotation pour G. D. F. (746 millions de francs en 1972) et S. N. C. F. (500 millions de francs en 1972), l'avance d'actionnaires accordée à Renault a été ramenée de

280 à 200 millions de francs. Néanmoins, il faut souligner des augmentations non négligeables pour : I. D. I. (61 millions de francs au lieu de 31 millions de francs en 1972), Entreprise minière et chimique (295 millions de francs au lieu de 218 millions de francs), La Villette et Rungis (281 millions de francs contre 42 millions de francs). Enfin, les investissements culturels et sociaux sont en diminution de 10,9 %.

Les subventions d'investissements accordées par l'Etat augmentent de 12,1 %. Cette progression affecte tous les secteurs, notamment ceux des communications et des transports (+ 27,4 %), des entreprises industrielles et commerciales (+ 32,5 %) et des investissements hors métropole (+ 20 %).

Le ralentissement de la croissance des dépenses du titre V pour l'ensemble des budgets militaires se poursuit : + 10,4 % en 1970 ; + 8,9 % en 1971 ; + 6,9 % en 1972 et + 3,4 % en 1973.

Depuis 1963, les grandes catégories de dépenses ont évolué comme suit :

ANNEES	DEPENSES ordinaires civiles.	DEPENSES civiles en capital.	DEPENSES ordinaires militaires.	DEPENSES militaires en capital.	TOTAL
(En millions de francs.)					
1963	56 272	15 922	11 820	6 789	90 803
1964	59 733	11 720	11 326	7 860	90 639
1965	64 750	13 923	10 976	8 558	98 207
1966	68 903	17 087	11 342	9 132	106 464
1967	81 322	18 745	11 911	10 017	121 095
1968	89 816	19 441	13 903	10 391	133 551
1969	102 043	19 835	14 540	11 369	147 787
1970	112 643	20 923	15 881	12 785	162 232
1971	122 548	21 612	17 462	13 927	175 549
1972	136 358	23 984	18 829	14 887	194 058
1973	158 657	25 087	20 871	15 402	220 018

Il en résulte qu'au cours des années considérées (1963-1973) la progression a été la suivante :

(En moyenne annuelle.)

Dépenses ordinaires civiles.....	181 %, soit 9,8 %
Dépenses civiles en capital.....	57 %, soit 4,2 %
Dépenses ordinaires militaires.....	76 %, soit 5,3 %
Dépenses militaires en capital.....	126 %, soit 7,7 %

Dans la même période, l'indice des prix de détail (base 100 en 1962) passait de 104,8 % (moyenne 1963) à 164,9 (moyenne 1973), soit 60,1 points d'écart. Quant à l'indice des prix de la formation brute de capital fixe des administrations, base 100 en 1963, il atteint le niveau 148,7 en 1973, soit, en moyenne annuelle sur onze années, une augmentation de 3,8 %.

La comparaison de ce dernier indice avec le rythme d'augmentation des dépenses civiles en capital explique, si besoin était, l'insuffisance des équipements collectifs. La priorité a été donnée aux équipements militaires, les dépenses ordinaires civiles ne pouvant, quant à elle, être que difficilement contenues.

2° *Les recettes budgétaires.*

Ainsi qu'il ressort du projet de loi et du rapport de la Cour des comptes, le montant total des recettes définitives de l'année 1973 a atteint 241,9 milliards de francs, soit + 13,8 % par rapport à l'année précédente et + 7,9 % par rapport aux prévisions initiales.

Il y a lieu de préciser que ce montant a fait l'objet d'un double prélèvement au profit, d'une part, des collectivités locales et, d'autre part, du budget de la Communauté économique européenne.

Pour les collectivités locales, le prélèvement s'élève à 14 303 millions de francs, d'une part, par application de l'article 5 de la loi du 29 novembre 1968 qui prévoit un prélèvement au bénéfice des collectivités locales en remplacement de leur part de l'ancienne taxe sur les salaires (13 925 millions de francs), d'autre part, par application de l'article 20 de la loi du 24 décembre 1969 qui institue un second prélèvement opéré au profit des communes à la suite de la substitution de la T. V. A. à l'impôt local sur les spectacles de cinéma et séances publiques de télévision (320 millions de francs) et enfin, pour la première fois, par application de l'article 96 modifié de la loi de finances pour 1971 qui autorise le reversement par l'Etat des recettes supplémentaires résultant de tout relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière au profit du fonds d'action locale prévu par l'article 39-3 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 en vue de financer l'amélioration des transports en commun et de la circulation (58,3 millions de francs, dont 7,2 millions de francs au titre de 1972).

Ce dernier prélèvement mis à part, la recette globale progresse de 14,3 %, soit à un rythme supérieur à celui des recettes fiscales (+ 13,2 %).

Celui effectué en faveur de la Communauté économique européenne a été décidé par le Conseil des Communautés le 21 avril 1970 et ratifié par la loi du 8 juillet 1970. Il a pour but de permettre le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés. Cette réforme est progressive et sera terminée pour le 1^{er} janvier 1975. Pour 1973, le prélèvement s'élève à 2 331 millions de francs.

NATURE DES PRODUITS	1972 Recettes effectives.	1973		VARIA- TIONS de 1972 à 1973 (recettes effectives).
		Prévisions initiales.	Recettes effectives.	
	(En millions de francs.)			(En pourcen- tage.)
A. — Impôts et monopoles :				
Impôts directs et taxes assimilées	61 642	66 600	74 136	+ 20,3
Enregistrement	8 511	8 994	10 068	+ 18,3
Timbre et impôt sur opé- rations de Bourse.....	3 721	3 943	4 018	+ 8
Douanes, taxes sur les pro- duits pétroliers.....	16 173	17 660	18 055	+ 11,6
Taxes sur le chiffre d'af- faires	95 259	103 635	103 183	+ 8,3
Contributions indirectes...	8 922	9 651	10 448	+ 17,1
Autres taxes indirectes...	465	449	415	— 10,8
Sous-totaux A.....	194 693	210 992	220 323	+ 13,2
B. — Autres recettes.....	17 880	13 020	21 590	+ 20,7
Totaux des recettes avant prélèvements (A + B).....	212 573	224 012	241 913	+ 13,8
C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgé- taires de l'Etat :				
Au profit des collectivités locales	— 12 465	— 14 286	— 14 303	+ 14,7
Au profit des Communau- tés économiques euro- péennes	— 1 901	— 2 350	— 2 332	+ 22,7
Sous-totaux C.....	— 14 366	— 16 636	— 16 635	+ 15,8
Totaux des recettes budgé- taires revenant à l'Etat.	198 207	207 376	225 278	+ 13,7

a) *Les recettes fiscales.*

Excédant de 4,4 % les prévisions initiales (211 milliards de francs), les recettes fiscales de l'Etat en 1973 (220 milliards de francs) ont dépassé de 13,2 % les recouvrements de 1972 (195 milliards de francs).

Les recettes d'impôts directs ont, à nouveau, sensiblement augmenté : + 20,3 % contre + 14,1 % en 1972. La taxe sur la valeur ajoutée, qui constitue la plus importante recette fiscale, ne s'est accrue que de 8,3 % contre + 16 % en 1972 : cette moindre progression résulte des allègements décidés en décembre 1972 au titre de la lutte contre l'inflation. La part relative de la T.V.A. dans le total des recettes fiscales marque un certain fléchissement (46,6 % en 1973 contre 48,7 % en 1972), tandis que celle des impôts directs s'accroît (33,6 % en 1973 contre 31,7 % en 1972).

Ce double mouvement se trouve accentué si l'on considère le produit net des impôts après dégrèvements et remboursements.

Déduction faite des prélèvements effectués sur les recettes budgétaires au profit des collectivités publiques locales et du budget de la C.E.E., la part que représentent, dans le produit national brut, les produits fiscaux nets qui revient à l'Etat se maintient à un niveau du même ordre que les années antérieures : 16,6 % en 1973, 16,9 % en 1972 et 16,8 % en 1971.

Au titre des impôts perçus par voie de rôles, dont le produit représente plus de la moitié des recettes d'impôts directs, il convient de noter la progression des encaissements effectués au titre de l'impôt sur le revenu, + 24,7 %. Les restes à recouvrer sur les impôts directs demeurent importants mais diminuent par rapport aux prises en charge de l'année.

Le produit de l'impôt sur les sociétés qui, après une certaine stagnation en 1971, avait augmenté de 12,3 % en 1972, a encore accentué sa progression en 1973 (+ 19,3 %).

Les recettes des taxes sur le chiffre d'affaires n'ont augmenté que de 8,3 % au lieu de 16 % en 1972. Cette moindre progression traduit les effets des mesures d'allègement de la T.V.A. prises en décembre 1972 pour lutter contre l'inflation. L'abaissement des taux, normal et réduit, le relèvement de la franchise et des décotes, ont entraîné une diminution de recettes de l'ordre de 8 milliards

de francs qui, ajoutée aux encaissements effectifs de 1973, permet d'obtenir une croissance théorique de 16,8 % comparable à celle des années antérieures.

Le produit des autres contributions indirectes a augmenté de 17,1 % contre 12,4 % en 1972. Cette progression est due, pour l'essentiel, à celle de l'impôt sur les tabacs et allumettes (+ 23 %) consécutive à l'accélération d'un mois des versements du S. E. I. T. A. Les droits sur les alcools se sont accrus de 11,6 % par rapport à 1972.

Les produits des douanes ont augmenté de 11,6 % en 1973 contre 6,9 % en 1972, la part des taxes sur les produits pétroliers affectée au budget général qui en constitue l'essentiel s'étant, quant à elle, accrue de 12,6 % contre 7,2 % l'année précédente. Cette progression sensible est due au relèvement, à compter du 1^{er} juin 1973, des taxes intérieures applicables à l'essence et au gas-oil ainsi qu'à la fiscalisation d'une partie de la redevance attribuée au Fonds de soutien des hydrocarbures.

Les produits de l'enregistrement ont augmenté de 18,3 %, ceux du timbre de 9,8 %, leur augmentation tenant à celle des taxes sur les véhicules à moteur. Pour l'impôt sur les opérations de bourse, la régression de 8,5 % seulement par rapport à 1972 est la conséquence de la réduction, en 1973, du volume des transactions boursières.

b) *Autres recettes.*

Les recettes non fiscales qui représentent moins de 9 % du total des recettes brutes du budget général ont marqué une progression d'ensemble (+ 20,7 %) supérieure à celle du produit des impôts (13,2 %).

NATURE DES RECETTES	RECOUVREMENTS		VARIATIONS de 1972 à 1973. (En pourcentage.)
	1972 (En millions)	1973 de francs.)	
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier.	1 937	2 335	+ 20,5
Produits et revenus du domaine de l'Etat.....	267	269	+ 0,7
Taxes, redevances et recettes assimilées.....	2 540	2 707	+ 6,6
Intérêts des avances, prêts et dotations en capital	3 203	4 362	+ 36,2
Retenues et cotisations sociales.....	3 719	4 154	+ 11,7
Recettes provenant de l'extérieur.....	338	300	— 11,3
Opérations entre administrations et services publics	324	497	+ 53,2

NATURE DES RECETTES	RECOUVREMENTS		VARIATIONS de 1972 à 1973. (En pourcentage.)
	1972	1973	
	(En millions de francs.)		
Divers	849	1 316	+ 55
Fonds de concours :			
Ordinaires et spéciaux.....	4 100	5 058	+ 23,4
Coopération internationale	603	592	— 1,8
Totaux	17 880	21 590	+ 20,7

La progression de 400 millions des recettes prises en compte au titre des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier tient, comme l'année précédente pour l'essentiel, à l'accroissement des bénéfices nets des entreprises publiques (1 561 millions en 1973 contre 1 308,1 millions en 1972) et des établissements à caractère financier (357 contre 256).

Pour l'essentiel, les bénéfices versés par les entreprises publiques viennent du secteur financier : Banque de France (1 390 millions de francs), banques et sociétés d'assurances nationalisées (171 millions de francs), Caisse des dépôts et consignations (350 millions de francs). Les produits de la Loterie nationale tendent à augmenter légèrement (156,6 millions de francs en 1973 contre 148 millions de francs en 1972) après avoir connu une baisse continue depuis 1970.

Les *produits et revenus du domaine de l'Etat*, après s'être fortement accrus en 1972 (+ 47 %), n'ont pratiquement pas varié en 1973. Cette stagnation est liée à la diminution des versements de l'Office des forêts et à la croissance modérée des autres produits de cette rubrique.

Le produit des *taxes, redevances et recettes assimilées* ne croît que faiblement (+ 6,6 %). A noter la forte progression des encaissements effectués au titre des amendes, autres que celles de la police de la circulation (+ 57 %), l'augmentation (+ 7,6 %) des prélèvements sur le pari mutuel et recettes des sociétés de courses parisiennes.

Les *intérêts des avances, prêts et dotations en capital* se sont accrus de + 32 % par rapport à 1972. Pour les neuf dixièmes, l'augmentation provient des « intérêts divers ». La variation de ce poste résulte de la réforme du régime des prêts spéciaux à la construction, à la suite de laquelle 624,3 millions d'intérêts ont

été versés au budget général par la Caisse de consolidation et de mobilisation de crédits à moyen terme. Elle provient également du transfert à la ligne « Intérêts divers » des intérêts sur obligations cautionnées des douanes (213 millions) et de l'augmentation du produit des intérêts des prêts au Crédit national et à la Banque française du commerce extérieur (+ 73 millions).

Les *retenues et cotisations sociales*, en progression de 11,7 % sur celles de 1972, sont essentiellement constituées, comme les années précédentes, par les retenues pour pensions civiles et militaires et par la contribution de l'administration des postes aux retraites de son personnel.

Les *recettes provenant de l'extérieur* poursuivent la régression amorcée en 1971 du fait de l'amenuisement des versements du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Il s'y est ajouté, en 1973, une forte diminution des remboursements du Fonds social européen.

Les *recettes provenant d'opérations entre administrations et services publics* ont augmenté de plus de 53 %, du fait de l'apurement de la créance de l'Etat au titre de la contribution aux dépenses de police des communes situées dans le ressort de la préfecture de police.

Les produits regroupés dans le compte « *Divers* » ont marqué la progression relative la plus forte (55 %). Celle-ci s'explique notamment par l'importante augmentation des « Recettes en atténuation de frais de trésorerie » qui ont plus que triplé par rapport à 1972 (352,7 millions contre 102,8).

Les *fonds de concours « ordinaires et spéciaux »* (5 058,1 millions au lieu de 4 099,7), ont progressé de 23,4 % par rapport à l'année précédente, contre 14,9 % en 1972 et 18,7 % en 1971. L'augmentation est supérieure à 100 millions pour chacun des ministères suivants : Armées (+ 269,9 millions pour l'ensemble des sections), Equipement (+ 190,6), Services du Premier Ministre (+ 155), Affaires sociales (+ 152,5 pour l'ensemble des sections), Services financiers (+ 122,3).

En revanche, les fonds de concours au titre de la coopération internationale qui proviennent en majeure partie de versements effectués par des Etats concourant à la réalisation des programmes communs de matériels militaires, et qui s'étaient accrus fortement et de façon continue durant les dernières années, marquent une légère régression (— 10,9 millions, soit une baisse de 1,8 % par rapport à 1972).

II. — Observations sur la gestion budgétaire 1973.

Après avoir examiné les résultats d'ensemble de l'exécution des lois de finances pour 1973, il y a lieu d'analyser plus en détail la gestion des autorisations budgétaires.

Au préalable, nous devons rappeler qu'arrêté dans sa forme initiale par la loi de finances du 20 décembre 1972, le budget de 1973 a été modifié par la loi de finances rectificative du 21 décembre 1973 et par un certain nombre de mesures réglementaires intervenues en cours d'année : décrets d'avances, annulations, virements, transferts et reports de crédits. Ces modifications sont résumées dans le tableau suivant qui comprend également les ouvertures et annulations de crédits proposées au Parlement dans le présent projet de loi.

DESIGNATION	BUDGET général.	BUDGETS annexes.	COMPTES			ENSEMBLE
			D'affectation spéciale.	D'avances.	De prêts.	
(En millions de francs.)						
I. — Dépenses.						
Dépenses constatées	221 591	39 286	5 418	23 436	3 004	292 735
Annulations de dépenses.....	1 573	— 53	— 3	»	»	— 1 629
Dépenses nettes	220 018	39 233	5 415	23 436	3 004	291 106
II. — Crédits.						
Crédits ouverts par les lois de finances :						
Loi de finances initiale.....	206 447	38 319	4 588	22 771	3 078	275 203
Loi de finances rectificative.....	6 597	264	»	»	»	6 861
Total des crédits votés....	213 044	38 583	4 588	22 771	3 078	282 064
Modifications en cours d'année :						
Décrets d'avances	»	»	»	»	»	»
Annulations	— 1 165	— 108	— 0,1	»	— 59	— 1 332
Fonds de concours.....	5 948	757	485	»	»	7 190
Augmentation de crédits gagés par des ressources nouvelles.....	»	374	384	»	»	758

DESIGNATION	BUDGET général.	BUDGETS annexes.	COMPTES			ENSEMBLE
			D'affectation spéciale.	D'avances.	De prêts.	
(En millions de francs.)						
Virements, transferts répartitions :						
Ouvertures de crédits.....	15 167	986	»	5	100	16 258
Annulations de crédits.....	— 15 167	— 986	»	— 5	— 100	— 16 258
Report de la gestion précédente.....	7 519	583	393	»	3 265	11 760
Total des modifications de crédits	12 302	1 606	1 262	»	3 206	18 376
Total net des crédits utilisables.	225 346	40 189	5 850	22 771	6 284	300 440
Report à la gestion sui- vante	— 8 093	— 1 213	— 467	»	— 3 275	— 13 048
Total net des crédits utilisés..	217 253	38 976	5 383	22 771	3 009	287 392
Règlements à opérer :						
Crédits complémentaires demandés (couverture des excédents de dépenses)	5 111	843	7	843	»	6 804
Crédits non consommés à annuler....	— 2 346	— 586	— 35	— 178	— 5	— 3 151
Total des crédits définitifs (1)..	220 018	39 233	5 355	23 436	3 004	291 046

(1) Ce total est égal à celui des dépenses nettes, sauf pour les comptes d'affectation spéciale, qui présentent un excédent des dépenses sur les crédits, correspondant aux opérations de reconstruction effectuées pour le compte de la C. A. R. E. C.

Dans son rapport, la Cour des comptes a analysé les nombreuses modifications apportées dans le cadre de la réglementation budgétaire aux crédits ouverts par la loi de finances de 1973. Elle a ainsi été amenée à formuler des observations sur les différentes procédures utilisées et sur le bien-fondé de certaines opérations. Nous nous bornerons, ici, à signaler celles relatives à des sujets qui retiennent traditionnellement l'attention du Sénat et de sa Commission des Finances.

A. — LES DÉCRETS D'AVANCES

Lors des exercices précédents, les ouvertures de crédits par décrets d'avances avaient diminué sensiblement d'une année sur l'autre : 1 545 millions de francs en 1970, 445 millions de francs en 1971, 61,2 millions en 1972. En 1973, l'exécutif n'a pas eu recours à cette procédure.

B. — LES ARRÊTÉS PORTANT ANNULATION DE CRÉDITS

En application de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du Ministre des Finances après accord du Ministre intéressé ». Pour 1973, les annulations de crédits s'élèvent à 1 165 millions de francs pour le budget général, 108 millions de francs pour les budgets annexes et 59,7 millions de francs au titre des comptes spéciaux.

Une partie de ces annulations (un tiers pour celles du budget général, l'ensemble de celles relatives aux budgets annexes) traduit l'incidence budgétaire de l'abaissement des taux de la taxe à la valeur ajoutée autorisé par la loi de finances pour 1973.

Mais, comme les années antérieures, la Cour des comptes souligne le flottement, voire l'incohérence qui persiste dans la gestion des crédits de certains chapitres.

L'importance de certaines annulations révèle que les dotations initiales n'ont pas été déterminées avec toute la rigueur souhaitable. Certaines réductions de crédits sont supérieures à 25 % : services généraux du Premier Ministre (chap. 43-06), subvention à la fondation pour l'amélioration des conditions de travail et de développement de la participation ; affaires sociales (chap. 43-73), interventions pour le reclassement des travailleurs handicapés. En outre, ces annulations n'épuisent pas toujours les excédents disponibles et permettent de ce fait des virements au profit d'autres lignes budgétaires.

Les annulations sont parfois suivies, pour un même chapitre, par des ouvertures de crédits. Sept chapitres ont fait l'objet d'annulations d'un montant global de 101,6 millions de francs par arrêté du 3 décembre 1973 et ont reçu des crédits supplémentaires d'un montant de 73,2 millions de francs au titre de la loi rectificative de finances du 21 décembre 1973.

Comme les années précédentes, les crédits destinés à gager les dépenses supplémentaires ouvertes par la loi de finances rectificative de fin d'année ont fait l'objet d'un arrêté d'annulation en date du 3 décembre 1973, publié simultanément avec la loi au *Journal officiel* du 23 décembre 1973. Une telle opération devrait trouver normalement sa place dans la loi elle-même qui présenterait ainsi un tableau complet de l'évolution des dotations budgétaires.

C. — LES PROCÉDURES PARTICULIÈRES D'AFFECTATION DE RECETTES

Des procédures particulières permettent au Gouvernement, en application des articles 18 et 19 de la loi organique, de majorer, en cours de gestion, les crédits ouverts par les lois de finances, dans la mesure où sont réalisées des recettes non prévues ou qui excèdent les évaluations. Ces procédures sont celles des fonds de concours et des rétablissements de crédits. En outre, les budgets annexes peuvent bénéficier, en application de l'article 21 de la loi susvisée, d'une autre procédure d'affectation de recettes : majoration de crédits correspondant à la constatation d'une plus-value de ressources.

1° *Fonds de concours et rétablissements de crédits intéressant le budget général.*

DESIGNATION	FONDS DE CONCOURS rattachés.				RETABLISSEMENTS de crédits.			
	1970	1971	1972	1973	1970	1971	1972	1973
	(En millions de francs.)							
<i>Services civils.</i>								
Dépenses ordinaires	1 669	1 786	1 997	2 404	176	277	186	203
Dépenses en capital.....	326	456	684	1 037	462	358	104	68
<i>Services militaires.</i>								
Dépenses ordinaires	1 318	1 521	1 656	1 897	444	489	518	630
Dépenses en capital.....	435	816	422	610	417	460	468	676
Totaux pour le budget général	3 748	4 579	4 759	5 948	1 499	1 584	1 276	1 577
Pourcentages par rapport aux dépenses nettes.....	2,3 %	2,6 %	2,4 %	2,7 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %	0,7 %

Les crédits de fonds de concours rattachés au cours de la gestion ont augmenté en moyenne de 25 %, soit à un rythme très supérieur à la progression du montant des dépenses nettes du budget général (+ 13,3 %). Par rapport à ces dernières, leur proportion était passée de 1,8 % en 1968 à 2,4 % en 1972, elle atteint le niveau de 2,7 % en 1973.

Selon leur nature et leur origine, les fonds de concours se répartissent ainsi :

— près de 50 % du montant total sont des contributions des tiers (collectivités, établissements publics, sociétés, particuliers, etc.) à des dépenses engagées pour certaines actions ou des équipements ;

— 30 % représentent des produits budgétaires assimilés à des fonds de concours afin de faciliter leur affectation (recouvrements obtenus au titre de la répression des fraudes, prélèvement sur le Pari mutuel, redevances foncières, etc.) ;

— 20 % enfin proviennent de remboursements de services rendus (certains versements des Communautés européennes, remboursement par les comptes de commerce de la rémunération de leurs agents payés sur les crédits du budget général, etc.).

Au titre de cette dernière catégorie, la Cour observe que la distinction de principe des procédures de « fonds de concours » et de « rétablissement de crédits » n'est pas toujours respectée. Ainsi par application d'un décret du 14 août 1972, les sommes versées par les usagers au titre de l'assistance météorologique sont rattachées par voie de fonds de concours au budget de l'Aviation civile alors qu'il s'agit, selon la définition même donnée aux rétablissements de crédits par l'article 19 de la loi organique, de « cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires ».

Par destination, les fonds de concours se répartissent de façon très inégale :

— 72 % sont affectés aux dépenses ordinaires et principalement aux dépenses de personnel dont les crédits ont été majorés de 3 159 millions de francs, soit une progression de 14 % par rapport au précédent exercice ;

— les fonds de concours rattachés aux dépenses en capital ont augmenté de 49 %. Cet accroissement s'explique pour une part importante par le volume des contributions des collectivités locales à la construction d'établissements scolaires et aux remboursements auxquels ont procédé ces dernières pour la part leur incombant dans la construction d'établissements hospitaliers dont l'Etat a la maîtrise de l'ouvrage.

Le taux de recouvrement des fonds de concours est de l'ordre de 86,8 % en 1973 contre 85,9 % en 1972. Ce taux reste, pour la deuxième année consécutive, inférieur à ceux observés les années antérieures (93,7 % en 1970).

La réforme de la comptabilité de l'Etat mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 1970 nous permet de mieux connaître les conditions d'utilisation de ces fonds et offre notamment la possibilité d'évaluer les réserves de fonds de concours dont dispose l'administration grâce au délai de quatre ans qui lui est laissé pour demander le rattachement à une ligne budgétaire d'un fonds de concours encaissé. Ce délai permet la constitution de véritables réserves de « droits à crédits » dont le tableau suivant permet de mesurer l'importance.

DESIGNATION	1971	1972	1973
	(En millions de francs.)		
Participations recouvrées au cours de la gestion	4 064	4 703	5 650
Crédits correspondants ouverts au budget de la même année.....	3 234	3 909	4 707
Différences :			
En millions de francs.....	830	793	943
En pourcentages des recouvrements.....	20,4 %	16,8 %	16,7 %

L'administration a, en outre, la faculté de reporter sans limitation aux gestions suivantes les crédits de fonds de concours non afférents à des chapitres de dépenses de personnel. La possibilité offerte facilite la mise en échec de la réglementation budgétaire concernant l'annualité des autorisations de dépenses.

Pour 1973, les *rétablissements de crédits* se sont élevés à 1 576 millions de francs contre 1 276 millions de francs en 1972 et ont retrouvé le niveau atteint en 1971 (1 584 millions de francs).

Ces opérations visées par l'article 19 de la loi organique se traduisent par des opérations comptables différentes : états de changement d'imputation pour les cessions ou régularisations entre les services d'un même ministère, ordonnances de virement de compte pour les règlements effectués de ministère à ministère, bordereaux d'annulation pour les reversements effectués par des tiers. Plus de la moitié des opérations enregistrées sont des reversements, le solde se partageant entre des ordonnances de virement et des changements d'imputation dans des proportions variables chaque année.

Les rétablissements de crédits continuent à être particulièrement importants aux budgets militaires et représentent 3,6 % des dépenses nettes.

Dans le domaine des dépenses civiles, cinq ministères bénéficient de 75 % du total des rétablissements de crédits :

- l'Équipement pour 108 millions de francs ;
- les Services financiers pour 42 millions de francs, soit une diminution de près de 50 % par rapport à l'année précédente ;
- l'Aviation civile pour 25,6 millions, dont près de la moitié correspond à des cessions de biens et de services à des tiers par le service de la météorologie nationale et de la navigation aérienne ;
- l'Éducation nationale pour 19,7 millions de francs ;
- les Charges communes pour 9,2 millions de francs.

Il conviendrait que les modalités d'application de la procédure des rétablissements de crédits soient plus clairement définies pour mieux la distinguer de celle du fonds de concours et éviter que son emploi permette des opérations de virement de dépenses et de transfert de crédits de budget à budget. Enfin, à noter que la procédure est alourdie, notamment au budget des Armées, par le nombre d'opérations portant sur des sommes inférieures à 500 F.

2° Affectation de recettes au profit des budgets annexes.

	MAJORATIONS de crédits (art. 21).	CREDITS de fonds de concours.	RETABLIS- SEMENTS de crédits.
	(En millions de francs.)		
<i>Services civils.</i>			
Imprimerie nationale	70	»	0,3
Légion d'honneur	0,4	»	»
Monnaies et médailles.....	19	»	0,3
Ordre de la Libération.....	»	»	»
Postes et télécommunications.....	246,9	757	46,3
Prestations sociales agricoles.....	»	»	»
Totaux	336,3	757	46,9
<i>Services militaires.</i>			
Service des essences.....	38,2	»	2,5
Service des poudres.....	»	»	4
Totaux	38,2	»	6,5
Ensemble des budgets annexes.....	374,5	757	53,4

L'utilisation des trois procédures (fonds de concours, rétablissements de crédits et majorations de crédits) a permis de majorer les crédits des budgets annexes de 1 189,4 millions de francs en 1973 contre 817,4 millions de francs en 1972, soit une majoration de plus 40 % d'une année sur l'autre.

Cette croissance s'inscrit essentiellement au budget annexe des Postes et télécommunications. Les majorations de crédits inscrites à ce budget traduisent principalement l'inscription des produits bruts des emprunts (+ 220 millions de francs).

Les fonds de concours sur ce même budget continuent leur progression (+ 26 %) ; plus des trois quarts correspondent aux avances versées par les personnes physiques ou morales pour accélérer l'équipement téléphonique et télex.

D. — LES VIREMENTS, TRANSFERTS ET RÉPARTITIONS

Le montant total des virements, transferts et répartitions pour l'ensemble du budget général, des budgets annexes et des Comptes spéciaux du Trésor a atteint, pour 1973, 16,2 milliards contre 15,2 en 1972.

Pour le seul budget général, il représente 15,2 milliards, soit une progression de 13,6 % par rapport à la gestion précédente et 7 % des dotations ouvertes par la loi de finances initiale comme l'année précédente.

Les *virements* permettent en vertu de l'article 14 de la loi organique d'affecter, par décret, des crédits à des dépenses d'une nature différente de celle que prévoyait la loi de finances. Ils ne sont autorisés qu'à l'intérieur d'un même titre du budget d'un même ministère. Ils doivent rester dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés et ne peuvent être opérés d'une dotation évaluative ou provisionnelle au profit d'une dotation limitative.

Les virements se sont élevés à 621 millions en 1973 contre 404 en 1972 (+ 54 %). Cette progression résulte d'un gonflement sensible des virements opérés entre les quatre sections des Armées, plus particulièrement au bénéfice de la section terrestre.

L'application de cette procédure appelle quelques observations :

— elle est parfois employée tardivement ; certains décrets sont intervenus en janvier et février 1974. Les modifications apportées aux crédits après la fin de l'année entraînent à faire des reports à l'année suivante ;

— certains mouvements de crédits se répètent d'année en année et tendent à présenter un caractère systématique. La répétition d'erreurs d'évaluation, toujours de même sens et concernant les mêmes lignes budgétaires, conduit à faire jouer aux chapitres excédentaires un rôle de « réservoir ».

La procédure des arrêtés de *transfert* prévue par l'article 14 de la loi organique permet de modifier la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense, mais non la nature de cette dernière. Il y a été recouru en 1973 pour un montant légèrement supérieur à celui de la gestion précédente : 6 979 millions de francs au lieu de 6 436 millions de francs, soit une augmentation de 7,8 %.

Dans nombre de cas, le recours habituel aux arrêtés de transfert résulte de la dissociation qui existe entre les services auxquels la loi de finances alloue les crédits et ceux qui les utilisent. Le budget des Charges communes apparaît notamment comme une « plaque tournante » en matière de transferts de crédits (34 % du total des transferts prononcés au sein du budget général).

En outre, près de 50 % du total des transferts sont effectués entre budgets civils et militaires. D'une part, les budgets civils ont reçu 2 362 millions de francs du budget des Armées, dont 2 296 millions pour financer les dépenses d'intérêt militaire du Commissariat à l'énergie atomique ; d'autre part, les services militaires ont reçu 1 370 millions de francs des budgets civils dont l'essentiel (1 316 millions de francs) est destiné à financer les grands programmes d'études et de développement du matériel aéronautique civil « Concorde ».

Enfin, pour certains budgets, l'utilisation de la procédure de transfert peut atteindre une telle ampleur que la comparaison entre les crédits ouverts par les lois de finances et les dépenses effectives perd une partie de sa signification. Les dotations ont ainsi été accrues de 11 % au budget des Affaires culturelles, de 25 % à celui du Tourisme, de 40 % à celui de l'Industrie, de 5 % pour l'Équipement ; à ce dernier budget, les transferts au profit

des autres ministères ont réduit les crédits de 15 %, la diminution atteignant 58 % au budget de l'Aviation civile. En ce qui concerne les services militaires, 24 % des dotations ouvertes à la Section commune ont été utilisées dans d'autres sections ou dans les budgets civils, tandis qu'en sens inverse la section Air bénéficiait d'une majoration de 18 % de ses crédits grâce aux transferts en provenance des services civils.

Les *répartitions* de crédits globaux destinés soit « à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles », soit à couvrir des « dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés » se sont élevées à 7 565 millions de francs, en augmentation de plus de 18,3 % par rapport à 1972.

Mises à part les répartitions relatives aux dépenses éventuelles ou accidentelles et qui s'élèvent à 71,3 millions de francs, les répartitions à partir du budget des charges communes (5 931 millions de francs) ont concerné essentiellement les dépenses de personnel.

Comme les années précédentes, la « grande répartition » est intervenue plus de six mois après la clôture de la gestion (arrêté du 18 juillet 1974). Cette date très tardive comporte de graves conséquences sur lesquelles la Cour doit de nouveau insister :

— elle est en contradiction avec la règle de l'annualité du budget ;

— elle implique qu'en dépit du caractère limitatif des crédits de l'espèce, des dépenses de personnel très importantes ont été engagées et ordonnancées au-delà des autorisations ouvertes ;

— plus qu'une répartition de crédits globaux effectuée en cours de gestion sur la base de prévisions rectifiées, la méthode employée par l'administration constitue un ajustement des autorisations au montant définitif des dépenses, opération qui devrait normalement relever de la loi de règlement ;

— enfin, l'impossibilité de connaître la situation exacte des crédits avant les derniers jours du mois de juillet rend particulièrement difficile le respect du délai imparti par la loi organique pour le dépôt du projet de loi de règlement accompagné du rapport de la Cour.

Au titre des *budgets annexes*, les procédures de virement transfert et répartition ont concerné principalement le budget des Postes et télécommunications pour un montant total de 898,6 millions de francs.

E. — LES REPORTS DE CRÉDITS

Si, en principe, « les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant », les exceptions légales sont nombreuses. Pour le budget général, les crédits reportés de l'exercice 1973 à 1974 s'élèvent à 8 093 millions de francs contre 7 519 millions de francs l'année précédente, soit une augmentation de 7 %. Ils représentent 3,59 % du montant net des crédits disponibles, au lieu de 3,76 % en 1972. Leur accroissement est lié à l'augmentation importante de ceux concernant les dépenses en capital.

Les reports de crédits de fonctionnement (nous examinerons plus loin les reports des crédits d'équipement dans le développement que nous consacrons à la gestion de ces dotations) intéressent :

— les crédits affectés aux chapitres inscrits dans un état spécial annexé à la loi de finances (« état H ») peuvent être reportés sans restriction ;

— de même, les reports des crédits de fonds de concours dans la mesure où ils ne sont pas destinés à des dépenses de personnel, peuvent être effectués sans limitation ;

— les autres crédits ne peuvent être reportés que dans la mesure où ils correspondent à des dépenses effectivement engagées et dans la limite du dixième de la dotation de chaque chapitre.

L'ensemble de ces reports a diminué de 45 % : 1 456 millions de francs contre 2 674 millions de francs en 1972.

Ceux concernant les chapitres inscrits à l'état H ont fortement diminué : 852 millions de francs au lieu de 2 556 millions de francs en 1972, soit — 61,2 %. Ils ne représentent plus que 7,5 % des crédits initiaux au lieu de 25 %. Cette importante variation affecte essentiellement le titre des interventions publiques du budget des « Charges communes ».

Malgré l'augmentation de 25 % du montant des fonds de concours rattachés dans l'année, les reports à la gestion suivante ont diminué et n'ont représenté que 1,13 % de l'ensemble des crédits de l'espèce dont a disposé le budget général.

Pour les autres chapitres, les reports à la gestion suivante sont en nette progression sur l'année précédente : 44 %. Pour les

budgets civils, l'accroissement apparaît principalement aux budgets des Affaires culturelles (notamment au chap. 36-24 « Spectacles, musique et lettres — Théâtres nationaux »), de l'Agriculture (chap. 44-27 « Subventions pour encouragement à la sélection animale »), des transports terrestres (chap. 45-44, contribution de l'Etat à diverses dépenses d'exploitation de la S. N. C. F.) ; pour les budgets militaires, à la section des Forces terrestres (chap. 34-52 « Entretien courant des matériels », chap. 34-91 « Transports — Matériel et personnel », chap. 35-61 « Service du génie — Entretien des immeubles et du domaine militaire »).

Sauf au budget de l'Aviation civile, les limitations fixées par l'article 17 de la loi organique ont été respectées.

La diminution de l'ensemble des reports de crédits pour dépenses ordinaires traduit une plus grande rigueur dans l'évaluation prévisionnelle des besoins et une meilleure utilisation des autorisations.

Quelques anomalies dans l'application des règles fixées par la loi organique sont toutefois à noter.

La Cour a relevé à plusieurs reprises que des procédés indirects sont parfois utilisés pour reporter à la gestion suivante des crédits excédentaires qui devraient normalement être annulés en fin de gestion. Ils consistent à ordonnancer, sans besoin réel ou immédiat, des dépenses qui ne constituent qu'une consommation apparente des crédits, ceux-ci se trouvant en quelque sorte placés en réserve aux chapitres, comptes ou organismes bénéficiaires.

Les reports de crédits des *budgets annexes* ont doublé de 1972 à 1973, passant de 582 à 1 213 millions de francs. Cette forte augmentation provient de deux budgets : celui de l'Imprimerie nationale au chapitre « Acquisitions d'immobilisations » et au budget des Postes et télécommunications où les crédits de dépenses en capital reportés à la gestion suivante passent de 310 à 908 millions par suite de retards dans la conclusion des marchés de la direction générale des télécommunications.

Les reports de crédits des *comptes spéciaux* du Trésor progressent au titre du Fonds forestier national et du Fonds spécial d'investissement routier. Pour les comptes de prêts leur montant global ne varie guère.

F. — LES DÉPASSEMENTS ET LES CRÉDITS NON CONSOMMÉS

DESIGNATION	1972		1973	
	Dépassements de crédits.	Annulations demandées.	Dépassements de crédits.	Annulations demandées.
	(En millions de francs.)			
Budget général.....	3 802,7	3 141	5 110,9	2 346,5
Budgets annexes.....	827,2	807,5	843,6	586,7
Comptes spéciaux du Trésor.....	2 097,9	202	851,2	218,3
Totaux	6 727,8	4 150,5	6 805,7	3 151,5

Les crédits complémentaires demandés pour couvrir les dépassements constatés sur le budget 1973 sont d'un volume légèrement supérieur à celui de l'année précédente (+ 1,1 %). Les crédits non consommés dont l'annulation est proposée ont diminué de 24 % passant de 4,1 milliards de francs en 1972 à 3,1 milliards de francs en 1973.

Pour le *budget général*, les dépassements ont progressé de 34 % contre 4,9 % l'année précédente. Aux termes des articles 10 et 11 de la loi organique, tout dépassement constitue une irrégularité pour les crédits limitatifs ou provisionnels mais non pour les crédits évaluatifs.

L'accroissement important des dépassements concerne presque exclusivement les crédits évaluatifs. Les dépassements représentent 2,34 % du montant des crédits ouverts contre 1,96 % l'année précédente.

Les dépassements les plus importants sont constatés au budget des « Charges communes » (92 % du total). Ils concernent la dette publique et surtout les dépenses en atténuation de recettes dont l'accroissement s'explique par les effets plus importants que prévus des dépenses pour dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées et de la suppression de la règle du butoir.

A noter que les dépassements de crédits limitatifs ont fortement augmenté en passant d'une année sur l'autre de 1,6 à 23,1 millions de francs. Toutefois, la quasi-totalité de ces dépassements résulte non de la violation des règles budgétaires, mais d'erreurs matérielles commises dans la gestion des crédits.

Au titre des *budgets annexes*, tous les dépassements de crédits, dont la régularisation est demandée dans le projet de loi de règlement, concernent des crédits évaluatifs ou des opérations d'ordre. Ils représentent environ 2,1 % des crédits initiaux inscrits dans la loi de finances pour 1973. Demandés principalement au bénéfice des budgets des Postes et télécommunications et des prestations sociales agricoles, ces crédits complémentaires sont nécessaires pour couvrir, d'une part, des charges de frais financiers et, d'autre part, le reversement de droits indûment perçus.

Néanmoins un certain nombre d'imputations anormales ne peuvent pas s'expliquer par les erreurs ou les incertitudes en matière d'affectation des dépenses aux chapitres correspondants.

Dans le souci de réunir sur une même ligne budgétaire l'ensemble des opérations tendant à la réalisation d'une action ou d'une fonction déterminée, des imputations irrégulières sont commises. Elles affectent d'année en année les mêmes budgets : Equipement pour le « Fonds routier », Charges communes pour les « dépenses de fonctionnement de la mission pour l'aménagement de la côte aquitaine », Services généraux du Premier Ministre pour le « Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire ».

Certaines anomalies résultent soit d'erreurs de classement de la dépense, soit d'un manque de disponibilités sur le chapitre d'imputation normale. Ainsi des imputations irrégulières tendent à accroître les moyens de fonctionnement des administrations.

Expressément interdit par l'article 4 de la loi du 18 juillet 1949, le paiement des dépenses de personnel permanent sur des crédits de matériel est contraire à la règle de la spécialité des autorisations budgétaires. Il viole, en outre, le principe fondamental rappelé à l'article premier de la loi organique : « Les créations et transformations d'emploi ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances ». Comme chaque année, des irrégularités de cette nature ont été relevées notamment aux budgets de l'Agriculture, de l'Aviation civile, du Premier Ministre.

Après la forte augmentation qui avait caractérisé l'exercice 1972, le montant total des comptes spéciaux a notablement décru (— 59 %).

La quasi-totalité de ces dépassements concerne les dépenses sur crédits évaluatifs et plus particulièrement le compte « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

G. — LES IMPUTATIONS BUDGÉTAIRES IRRÉGULIÈRES

L'article 7 de la loi organique dispose que les crédits ouverts par les lois de finances et affectés à un service ou à un ensemble de services « sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination ».

Ce principe de la spécialité des autorisations de dépenses est généralement respecté, tant en raison de l'attention qu'y portent les ordonnateurs que de la surveillance exercée par les contrôleurs financiers et par les comptables payeurs.

Toutefois, les vérifications effectuées par la Cour des comptes montrent que les infractions à la règle de la spécialité des crédits sont sensiblement plus nombreuses et importantes que celles des années précédentes. Certaines trouvent leur origine dans les imperfections de la nomenclature budgétaire ; d'autres présentent apparemment un caractère occasionnel ; d'autres, enfin, tiennent aux pratiques des administrations qui cherchent à se doter de moyens de fonctionnement excédant ceux qui leur sont normalement alloués.

Ainsi, certaines imputations litigieuses s'expliquent par la difficulté d'appliquer la nomenclature budgétaire par suite de l'imprécision soit de l'intitulé de certains chapitres, soit de la nature ou de la destination exacte de certaines dépenses. Ces difficultés sont parfois accrues par la multiplicité des lignes budgétaires ouvertes pour des objets voisins. Des observations de cette nature ont été relevées au budget des Transports, des Affaires sociales, de l'Agriculture, de l'Industrie.

A noter aussi que, compte tenu de l'importance de leur montant, les dépenses de location de matériel informatique sont imputées quelquefois sur les crédits de la section investissement. La Cour a déjà souligné que la présentation budgétaire de ces dépenses devrait faire l'objet de solutions originales, sans incitation à l'achat ou à la location.

H. — LA GESTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

Les dépenses d'investissements exécutées sur le budget général ont atteint 40,5 millions de francs en 1973 contre 38,8 en 1972, soit une progression de 4,1 % contre 9,4 % en 1972.

Les reports sont en nette progression, ils passent de 4,8 milliards de francs en 1972 à 6,6 milliards en 1973, soit respectivement 12 et 14 % du montant des crédits nets.

La proportion des reports est particulièrement importante dans certains domaines :

— les crédits destinés à l'équipement immobilier ou en matériel de l'administration ont été reportés dans la proportion globale de 42 % pour les investissements directs et de 68 % pour les subventions ;

— dans le secteur de l'équipement culturel et social, le moyen d'utilisation des crédits est de l'ordre de 85 % mais il s'abaisse à moins de 65 % pour les Affaires culturelles, les Affaires étrangères, l'Agriculture, le Tourisme ;

— les crédits affectés aux études présentent dans plusieurs ministères des taux d'utilisation peu élevés : moins de 50 % aux Charges communes, à l'Aviation civile, aux Affaires culturelles ;

— les reports sont également importants pour certaines interventions dans les domaines de la rénovation rurale, du regroupement communal, de l'aménagement du territoire. Ils ont atteint 65 % du crédit ouvert au Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (budget du Premier Ministre chap. 65-01), 78 % pour les actions en vue de faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne (même budget, chap. 65-02), 100 % pour les actions de reconversion en Bretagne et pour l'aide aux villes nouvelles (Charges communes, chap. 64-02 et 65-01), etc.

La Cour des comptes attire l'attention sur deux séries d'observations. D'une part, sur les méthodes d'élaboration des programmes d'équipement de leur traduction budgétaire annuelle en autorisations de programme et, d'autre part, sur les conditions d'utilisation desdites autorisations.

Les projets d'équipement paraissent inégalement préparés. Les opérations lourdes et de réalisation assez longue paraissent sous-estimées : la préoccupation des arbitrages budgétaires immédiats l'emporte souvent sur le souci du long terme. En outre, l'hétérogénéité des opérations, quant à leur montant et à leur délai d'exécution sur lesquelles s'exercent les phénomènes de l'inflation, rend aléatoires les évaluations proposées. Enfin, de nombreuses affec-

tations annuelles de crédit suivies de travaux ne constituent pas des tranches fonctionnelles susceptibles d'être mises en service sans adjonction.

La comptabilité des affectations met en évidence les retards dans l'utilisation de certaines autorisations provenant d'études préparatoires incomplètes, d'une mauvaise appréciation des obstacles politiques, de revirement de politique en cours d'année, de l'ouverture trop tardive des moyens budgétaires.

Un décret du 13 novembre 1970 et de nombreux textes d'application ont organisé la gestion des crédits déconcentrés sur des bases nouvelles et, notamment, institué un contrôle financier local, chargé de contrôler *a priori* la validité des délégations, des affectations et des engagements d'autorisations de programme tout en tenant leur comptabilité. La mise en place des nouvelles procédures paraît satisfaisante.

Il ne ressort pas de la comptabilité spéciale des investissements que la part des opérations traitées en catégorie II (régional) ou III (départemental) ait beaucoup augmenté dans les affectations de 1971 à 1973 :

	1971	1972	1973
	(En pourcentage du total des affectations.)		
Catégorie I	76,5	75,7	76
Catégorie II	15,9	16,2	16,8
Catégorie III	7,6	8,1	7,2

Cette statistique ignore cependant les procédures intermédiaires, plus ou moins réglementées par le Ministère de l'Economie et des Finances, qui consistent à renvoyer localement une partie des décisions ou des actes de gestion pour des opérations à caractère national :

— aux Ministères de l'Equipement, de l'Intérieur ou de l'Education, beaucoup d'opérations de catégorie I sont affectées au niveau central mais engagées, suivies et payées localement ;

— aux Ministères de l'Equipement, des Postes et télécommunications et au Secrétariat général à l'Aviation civile des autorisations de programme relevant de la catégorie I sont souvent déléguées et affectées localement comme si elles étaient de la catégorie II ou III.

En règle générale, le degré de déconcentration est élevé quand la part des subventions (titre IV) l'est également mais il existe de grandes différences entre ministères. En 1973, au niveau central, la part des autorisations de programme déléguées dans le total des autorisations de programme utilisées est de 40 % aux Affaires culturelles, 53 % aux Affaires sociales, 65 % à l'Intérieur et à l'Équipement, 75 % à l'Éducation nationale et à la Jeunesse.

Depuis 1963 et suivant un rythme trimestriel fixé chaque année en fonction de la politique de régulation conjoncturelle de l'économie, les ordonnateurs doivent répartir dans le temps les affectations de leurs autorisations de programme disponibles — et non les engagements — sous la surveillance des contrôleurs financiers.

Cette régulation a en fait peu de portée économique. Elle n'est réelle que lorsqu'elle s'applique sur des opérations nombreuses mais nombre de budgets ne comportent que peu d'opérations : Justice, Services financiers, Industrie, Marine marchande, Services généraux du Premier Ministre. Elle est pratiquement de peu d'effet en ce qui concerne les subventions. Enfin, des secteurs importants sont hors régulation : constructions scolaires, logement, acquisitions foncières.

Enfin, la Cour des comptes indique que de grands progrès sont à faire en matière de comptabilité spéciale des investissements si l'on désire véritablement améliorer la gestion des programmes et leur contrôle.

*
* *

Les lois de finances pour 1973 ont ouvert au total des crédits de 256,1 milliards de francs pour les opérations de caractère définitif et de 36,5 milliards de francs pour les opérations de caractère temporaire.

Comme les années précédentes, ces autorisations ont subi des modifications en cours d'année par la voie réglementaire. Les dépenses effectives pour 1973 se sont établies à 311,6 milliards de francs dont 264,5 pour les opérations de caractère définitif et 47 pour les opérations de caractère temporaire, soit pour des montants supérieurs respectivement de 3,2 % et de 28,7 % à ceux prévus

dans les lois de finances adoptées par le Parlement au titre de cette même année. Néanmoins l'exécution de ces lois s'est soldée pour 1973, compte tenu des crédits supplémentaires demandés et des annulations proposées dans la présente loi de règlement, par un excédent de ressources de 4,8 milliards de francs.

Dans l'ensemble les modifications aux autorisations de dépenses adoptées par le Parlement ont été effectuées conformément aux règles fixées par la loi organique, sous réserve de plusieurs inégalités ou anomalies qui pour la plupart ne sont pas nouvelles et que nous avons signalées dans la seconde partie de ce rapport.

III. — Le contenu du projet de loi.

A. — L'ARTICLE PREMIER EST CONSACRÉ AUX RÉSULTATS GÉNÉRAUX DE L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 1973

Il présente, sous une forme analogue à celle concernant les « dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges » de la loi de finances initiale, les résultats définitifs de l'exécution de la loi de finances pour 1973.

	RESSOURCES	CHARGES
	(En francs).	
<i>A. — Opérations à caractère définitif.</i>		
Budget général et compte d'affectation spéciale	230 851 273 571,82	225 326 305 846,36
Budgets annexes	39 233 211 225,27	39 233 211 225,27
Totaux	270 084 484 797,09	264 559 517 071,63
Excédent des ressources définitives de l'Etat	5 524 967 725,46	
<i>B. — Opérations à caractère temporaire.</i>		
Comptes spéciaux du Trésor.....	28 264 500 526 »	28 949 786 842,16
Excédent des charges temporaires de l'Etat.		685 286 316,16
Excédent net des ressources.....	4 839 681 409,30	

B. — LES ARTICLES 2 A 7 CONCERNENT LE BUDGET GÉNÉRAL

Ces articles arrêtent les recettes et les dépenses définitives du budget général pour 1973, compte tenu des crédits complémentaires demandés et des crédits non consommés dont l'annulation est proposée. Les observations relatives à l'évolution des recettes et des dépenses figurent dans la première partie de ce rapport.

L'article 7 fixe définitivement le résultat du budget général de 1973 qui se solde par un excédent de 5 260 millions de francs contre 4 435 millions de francs l'année précédente.

C. — LES ARTICLES 8 ET 9 SE RAPPORTENT AUX BUDGETS ANNEXES

Les opérations définitives des budgets annexes (39 233,2 millions de francs) ont été finalement supérieures de 15,8 % aux résultats définitifs de 1972 et de 2,4 % aux prévisions initiales pour 1973.

BUDGETS ANNEXES	1972	1973		VARIATIONS de 1972 à 1973. (En pourcentage.)
	Opérations définitives.	Prévisions initiales.	Opérations définitives.	
	(En millions de francs.)			
<i>A. — Services civils.</i>				
Imprimerie nationale	330,5	310	369,1	+ 11,7
Légion d'honneur	27,1	29,8	30,8	+ 13,6
Ordre de la Libération.....	0,8	0,9	0,9	+ 10,4
Monnaies et médailles.....	144,5	116,1	146,8	+ 1,6
Postes et télécommunications.	21 967,7	24 863,6	25 486,5	+ 16
Prestations sociales agricoles..	10 207,3	11 817,2	12 091,9	+ 18,5
Totaux A	32 678	37 137,6	38 126	+ 16,7
<i>B. — Services militaires.</i>				
Service des essences.....	697,8	723,3	749,1	+ 7,3
Service des poudres.....	478,9	458,5	358,1	— 25,2
Totaux B	1 176,7	1 181,8	1 107,2	— 5,8
Totaux généraux	33 854,7	38 319,4	39 233,2	+ 15,8

Comme lors des années précédentes, il y a lieu d'observer la croissance des budgets annexes des Postes et télécommunications et des Prestations sociales agricoles qui représentent, à eux seuls, plus de 95 % des dépenses de l'ensemble des budgets annexes.

Le budget des Postes et télécommunications a augmenté de 16 % par rapport à 1972 contre 15,4 % l'année précédente. A la différence des années antérieures, la croissance de ce budget est imputable plus aux investissements (+ 18,8 %) qu'à l'exploitation (+ 12,1 %).

L'augmentation des charges portées au compte d'exploitation provient de la croissance des dépenses de personnel (+ 9 %) mais surtout d'un alourdissement des frais financiers (+ 21,2 %). La progression des produits d'exploitation (+ 11,8 %) recouvre des

évolutions divergentes : les produits des télécommunications — ressource la plus importante — se sont accrus de 20,3 %, la recette de la poste progresse de 5,8 %, en revanche les services financiers ont enregistré une diminution de 5,8 %. L'augmentation la plus marquée provient des produits financiers (+ 28 %), en raison notamment de la hausse des taux d'intérêts consentis par le Trésor sur les fonds des chèques postaux.

Les dépenses en capital se sont accrues de 18,2 % dans leur ensemble. Mais les dépenses d'équipement proprement dites ont augmenté de 38,5 %, au bénéfice principalement des télécommunications.

Le budget des prestations sociales agricoles a augmenté de 18,5 % par rapport à 1972. Il faut noter que les interventions publiques en faveur des exploitants, qui constituent 95 % des dépenses, ont augmenté de 19,5 %, soit à un rythme supérieur à celui de l'année précédente (11,2 %). La progression inhabituelle des prestations familiales (+ 14,2 %) et des prestations vieillesse (+ 23,2 %) résulte des diverses mesures prises en 1972 et 1973.

Le tableau ci-après résume les opérations concernant les crédits qu'il vous est demandé d'adopter :

SERVICES	CREDITS complémentaires demandés.	ANNULATIONS proposées.	RESULTATS généraux des recettes et des dépenses.
(En millions de francs.)			
Art. 8. — Services civils.....	822,4	471,7	38 125,9
Art. 9. — Services militaires..	21,3	115,1	1 107,2

**D. — LES ARTICLES 10 A 14 SONT RELATIFS
AUX COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR**

Ces articles arrêtent les résultats définitifs des comptes spéciaux du Trésor. Comme pour le budget général sont précisés : le montant des crédits non consommés dont l'annulation est proposée, celui des crédits demandés, des autorisations de découverts complémentaires sollicités et les soldes des diverses catégories de comptes au 31 décembre 1973.

L'article 14 propose l'apurement d'une opération propre à 1973 et relative aux transferts en atténuation des découverts du Trésor des ressources versées par les établissements prêteurs en matière de prêts spéciaux à la construction, par suite notamment de l'abaissement du coût du crédit à la construction.

E. — L'ARTICLE 15 CONSTATE UN SOLDE DÉBITEUR
DE 459 MILLIONS AU COMPTE DE RÉSULTATS
DES OPÉRATIONS D'EMPRUNTS POUR L'ANNÉE 1973

F. — DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

Ces dispositions particulières prévoient seulement à l'article 16, la reconnaissance d'utilité publique, pour un montant de 88 299 F, des dépenses comprises dans une gestion de fait de deniers publics effectuée par des services extérieurs du Ministère de l'Équipement.

G. — L'ARTICLE 17 EST CONSACRÉ A L'AFFECTATION DES RÉSULTATS DÉFINITIFS DE 1973, PAR TRANSPORTS AUX DÉCOUVERTS DU TRÉSOR

Viendront en atténuation :	En milliers de francs.
L'excédent de recettes sur les dépenses du budget général de 1973	5 260 036
L'apurement d'une opération propre à l'année 1973 et constatée au compte n° 908-90 « Res- sources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction »	6
Total	5 260 042
Seront, par contre, portés en augmentation des découverts :	
Le résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés au cours de l'année 1973	2 592 091
Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1973	459 664
Total	3 051 755
Net à transporter en atténuation des découverts du Trésor.....	2 208 287

Les résultats du budget de 1972 sont résumés dans le tableau suivant :

NATURE DES OPERATIONS	PREVISIONS INITIALES		OPERATIONS EFFECTIVES	
	Dépenses.	Recettes.	Dépenses.	Recettes.
	(En millions de francs.)			
I. — Opérations de caractère définitif.				
A. — Budget général	206 447,6	207 376	220 018,4	(1) 225 278,5
B. — Comptes d'affectation spéciale.....	4 483,2	4 566,2	5 307,9	5 572,8
Sous-total A + B.....	210 930,8	211 942,2	225 326,3	230 851,3
C. — Budgets annexes	38 319,4	38 319,4	39 233,2	39 233,2
Total des opérations de caractère définitif	249 250,2	250 261,6	264 559,5	270 084,5
Solde des opérations de caractère définitif	»	+ 1 011,4	»	+ 5 525
II. — Opérations de caractère temporaire.				
A. — Prêts et avances :				
1° Comptes d'affectation spéciale (prêts)	104,5	42,5	107,5	50
2° Comptes d'avances	22 771,4	22 676,4	23 436,4	24 663,5
3° Comptes de prêts.....	3 078	2 466,1	3 004,5	(2) 3 551
Sous-total A	25 953,9	25 185	26 548,4	28 264,5
B. — Autres comptes spéciaux :				
1° Comptes de commerce.....	10 013,8	10 020,8	16 656,7	16 685
2° Comptes de règlement.....	(3) 513	»	416,7	203,5
3° Comptes d'opérations monétaires (4).	»	(3) 270,1	3 385,6	1 171,1
4° Comptes en liquidation.....	»	»	26,1	24,1
Sous-total B	10 526,8	10 290,9	20 485,1	18 083,7
Total des opérations de caractère temporaire	36 480,7	35 475,9	47 033,5	46 348,2
Solde des opérations de caractère temporaire	— 1 004,8	»	— 685,3	»
Total général I + II.....	285 730,9	285 737,5	311 593	316 432,7
Résultat d'exécution des lois de finances	»	+ 6,6	»	+ 4 839,7

(1) Après déduction des prélèvements au profit des collectivités locales et des Communautés économiques européennes.

(2) Y compris le crédit minime (6 461,90 F) porté au compte 908-90 « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction ».

(3) Charge nette ou excédent net.

(4) Opérations avec le Fonds monétaire international exclues.

La loi de règlement pour 1970 avait permis de constater le premier excédent réel des recettes sur les dépenses depuis quarante ans. Après un nouveau déficit en 1971, l'exercice 1972 s'était soldé par un excédent de 1,77 milliard. Les comptes pour 1973 permettent de dégager un excédent plus substantiel de 4,8 milliards de francs. Cette situation a pu être obtenue notamment grâce à des recettes définitives supérieures de 20 milliards de francs aux prévisions initiales, mais qui témoignent des effets indirects de l'inflation sur le système fiscal.

H. — UNE DISPOSITION NOUVELLE A ÉTÉ ADOPTÉE
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Article 18 (nouveau).

Texte. — Les propositions d'ouverture de crédits inscrits dans les projets de lois de finances rectificatives doivent comporter l'indication précise du montant des annulations de crédits éventuellement proposées pour les gager ainsi que les chapitres auxquels s'appliquent les annulations.

Commentaires. — L'Assemblée Nationale a adopté ce nouvel article sur amendement présenté par M. Bouloche et auquel s'est opposé le Gouvernement, qui prévoit que les projets de lois de finances rectificatives devront faire apparaître les informations nécessaires sur les crédits annulés susceptibles de gager les dépenses nouvelles proposées.

Cette disposition répond aux préoccupations permanentes de contrôle du Parlement et au souci de la Cour des comptes qui fait observer dans son rapport au titre du budget 1973 (p. 111) : « Il serait plus clair et plus précis, pour l'information du Parlement, que les réductions de dotations directement liées au nouvel équilibre établi par une loi de finances fussent mentionnées dans cette loi elle-même. »

*
* *

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose d'adopter le présent projet de loi portant règlement définitif du budget 1973.

ANNEXE I

OBSERVATIONS RELATIVES AU RAPPORT AU PARLEMENT SUR LES FONDS PUBLICS ATTRIBUES A TITRE D'AIDES AUX ENTREPRISES INDUSTRIELLES, ANNEXE AU PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET 1973

La publication de ce rapport résulte des dispositions de l'article 80 de la loi de finances pour 1973, article dont la naissance fut quelque peu laborieuse.

Trois amendements avaient été déposés sur le Bureau de l'Assemblée Nationale, respectivement par le groupe communiste, par le groupe réformateur et par quelques députés de la majorité d'alors ; ils avaient été soumis à discussion commune puisque leurs objets étaient très voisins — à savoir l'information du Parlement sur le montant des aides publiques, budgétaires, bancaires ou fiscales attribuées à certaines entreprises — ils présentaient quelques divergences dans les modalités — champ d'application plus ou moins étendu, moment du dépôt du rapport, classification des concours publics.

Le Secrétaire d'Etat au budget, porte-parole du Gouvernement, avait combattu ces amendements au moyen d'arguments plus ou moins convaincants : la difficulté de définir la notion d'aide, la déconcentration des procédures d'octroi, le grand nombre des bénéficiaires à recenser et même « la règle du secret en matière fiscale et bancaire ». Mais, conscient de la détermination des députés à voter un texte, semblable somme toute à nombre de dispositions adoptées sur d'autres sujets depuis 1959, il avait accepté une transaction à partir de la proposition de M. Lelong qu'il avait d'ailleurs fait alléger, sinon édulcorer, par le Sénat : à l'occasion de la loi de règlement, un rapport est présenté qui rassemble les aides publiques accordées aux entreprises du seul secteur industriel ; ce rapport fait l'objet d'un débat.

*

* *

Les fascicules budgétaires présentent les dépenses classées par départements ministériels. Or, pour un même objet, il arrive fréquemment que diverses administrations soient concernées ; qu'il y ait un intérêt à rassembler les crédits épars dans un document de synthèse pour peser à leur juste poids les moyens mis en place par l'Exécutif dans l'accomplissement d'une mission particulière. Et la Direction du budget, administration où confluent toutes les données, est la mieux armée pour la confection d'un document de l'espèce. C'est sans doute le Sénat qui a pris l'initiative d'une telle démarche en adoptant un amendement de notre regretté collègue M. Armengaud visant à une récapitulation des dépenses de coopération. Depuis, diverses autres études sont venues parfaire l'information du Parlement en matière de régionalisation du budget, de recherche scientifique, de formation professionnelle et de promotion sociale, d'aides à l'agriculture, de concours aux collectivités locales, soit à la demande des Assemblées, soit à l'initiative du Gouvernement ; et ce ne sont pas les documents budgétaires les moins intéressants !

Le rapport qui nous est soumis présente l'originalité d'être annexé au projet de loi de règlement et non plus au projet de loi de finances, de retracer des dépenses effectives et non des crédits, des résultats et non des intentions.

Il se pose donc un *premier problème d'opportunité* pour de tels documents : faut-il les rédiger au futur ou au passé ? Le contrôle parlementaire est-il plus efficace *a priori* qu'*a posteriori* ?

Certes, un double contrôle serait idéal et tel était le vœu de l'amendement précité du groupe réformateur qui prévoyait deux annexes, l'une au projet de loi de finances, l'autre au projet de loi de règlement. Mais recourir d'une manière systématique à cette façon de procéder risquerait d'occasionner un surcroît de travail certain pour les services — encore que, les cadres une fois bien définis, les « blancs » pourraient être rapidement remplis — et notamment dans le cas qui nous préoccupe.

S'il faut donc choisir l'un des deux moments de la procédure avant l'adoption du budget ou après son exécution, nous avouons une préférence pour la première solution : parce que l'aide publique aux entreprises est, à l'intérieur d'un budget, l'un des éléments d'une politique économique d'ensemble que le Parlement doit juger et infléchir s'il l'estime souhaitable. D'autre part, les comptes de la Nation sont là pour nous donner une vue rétrospective des choses et le Gouvernement n'avait pas manqué de le signaler.

En définitive, le seul avantage d'avoir « accroché » le document en cause à la loi de règlement, ce sera peut-être de souligner l'importance de cette dernière adoptée, jusqu'à présent, dans la plus profonde indifférence et d'ouvrir un débat.

*

* *

Avec le recul du temps — et pour poursuivre cet exercice d'autocritique puisqu'en définitive le texte de base est d'origine parlementaire — de même que l'on constate que la date de dépôt choisie n'est peut-être pas la meilleure, de même on peut regretter certaines lacunes dans le contenu du document : pourquoi avoir limité le champ d'investigation aux seules entreprises industrielles en éliminant ainsi l'important secteur des transports, celui des services et l'ensemble des entreprises commerciales (1) ?

Quelques exemples feront mieux saisir l'inconvénient d'une telle restriction :

— s'agissant de l'aide à la presse, se trouvent recensés l'aide aux matériels de presse et l'aide aux fabricants de papier journal, mais non la subvention à l'agence France-Presse et l'allégement des charges supportées par les journaux à raison des communications téléphoniques des correspondants de presse à l'amont ni à l'aval le manque à gagner des P. T. T. pour le transport des journaux. L'information est donc, en ce domaine, très largement incomplète ;

— de même, si l'on comptabilise les subventions octroyées pour construire des bateaux et des avions, il semble logique d'y joindre les aides accordées pour les faire voguer ou voler.

Cet inconvénient, l'amendement réformateur ne le comportait pas puisqu'il embrassait l'ensemble des entreprises (2). Il présentait même un avantage supplémentaire, celui de répartir les bénéficiaires des concours publics suivant les secteurs classiques : public, privé et mixte.

L'absence d'une telle ventilation crée une gêne dans la lecture du document qui nous est soumis d'autant que le Gouvernement a cru devoir exclure les entreprises publiques industrielles titulaires d'un monopole (E. D. F., G. D. F., Charbonnages, C. E. A.) au motif que leur situation financière est retracée d'une manière très précise

(1) On trouve cependant les primes de localisation de certaines activités tertiaires.

(2) Peut-être aurait-il fallu préciser que les exploitations agricoles étaient exclues puisque spontanément, depuis quelques années, le Gouvernement complète le fascicule « Agriculture » par un recensement de l'ensemble des crédits consacrés à la politique agricole.

dans le rapport annuel du conseil de direction du F.D.E.S. pour ne retenir que celles qui opèrent dans le secteur concurrentiel, essentiellement les constructions aéronautiques et l'E.R.A.P. mais en omettant au moins la Régie Renault et l'Entreprise minière et chimique qui ont pourtant reçu des dotations en capital en 1973 (1).

La conséquence de ce manque d'homogénéité est qu'après avoir décrit par le menu chacune des aides octroyées, aucun tableau d'ensemble n'a pu être dressé avec, au pied de la dernière colonne, le coût annuel global de la politique industrielle du pays alors que l'on connaît au franc près le montant de l'aide allouée au Tiers monde.

Ce tableau, nous avons tenté de le dresser, pour le seul secteur industriel, en combinant les données du présent rapport avec celles du rapport annuel du F.D.E.S., étant entendu, pour reprendre les termes de l'introduction du document gouvernemental, qu'il « n'est pas impossible que certaines formes d'aide publique aient pu éventuellement être omises ».

(1) Selon le rapport de M. Tournan sur le budget des charges communes établi à partir de documents fournis par l'administration des finances, les dotations en capital suivantes ont été ouvertes en 1973 au profit des entreprises publiques industrielles suivantes :

E.D.F. : 856 millions de francs gagés par un remboursement de prêts du F.D.E.S. d'égal montant. En net, l'apport est donc nul ;

Entreprise minière et chimique : 295,8 millions de francs gagés par un remboursement anticipé de prêts du F.D.E.S. à hauteur de 83 millions, ce qui fait en net 212,8 millions ;

Renault : 200 millions de francs ;

S.N.I.A.S. : 90 millions de francs ;

S.N.E.C.M.A. : 40 millions de francs.

ANNEE 1973

Versements effectifs.

	SUBVEN- TIONS	PRETS et avances.	MOINS- VALUES fiscales.	TOTAL général.
(En millions de francs.)				
I. — Aides intéressant plusieurs secteurs.				
Aides au développement régional :				
Primes de développement et de localisa- tion	299,161	»	»	»
Centime du Sud-Ouest et franc-breton....	2,525	»	»	»
Aides au développement des D. O. M.....	27,553	»	»	»
Prêts du F. D. E. S.....	»	795,467	»	»
Bonifications d'intérêt	38,470	»	»	»
Actions de politique industrielle.....	87,691	»	»	»
Aides à la recherche industrielle :				
Fonds de la recherche.....	4,793	»	»	»
Aide au développement.....	165,919	»	»	»
Actions concertées	0,029	»	»	»
Aides à la réduction de la pollution indus- trielle :				
Fonds de la recherche.....	0,439	»	»	»
Fonds d'intervention	0,715	»	»	»
Aides fiscales soumises à agrément.....	»	»	138,482	»
Total I	627,295	795,467	138,482	»
II. — Aides spécifiques à certains secteurs.				
A. — <i>Entreprises publiques.</i>				
Commissariat à l'énergie atomique.....	4 269,268	»	»	»
Subvention aux houillères nationales.....	1 957,650	»	»	»
E. R. A. P.	200	»	»	»
Renault	200	»	»	»
Entreprises minières et chimiques.....	212,800	»	»	»
S. N. I. A. S. et S. N. E. C. M. A.....	1 211	»	»	»
Total II-A	8 050,718	»	»	»
B. — <i>Autres entreprises.</i>				
Constructions aéronautiques privées.....	67,046	43,146	»	»
Constructions navales	626,107	»	»	»
Plan calcul	215	»	»	»
Plan « composants » et plan électronique....	90,400	»	»	»
Aides aux industries agricoles et alimentaires.	122,030	»	»	»
Recherche pétrolière en mer.....	16,746	»	»	»
Aides à l'industrie cinématographique.....	71,576	10	»	»
Aides à la presse.....	23,950	»	»	»
Total II-B	1 232,855	53,146	»	»
Total II	9 283,573	»	»	»
Total général	9 910,868	848,613	138,482	10 897,963
Garanties au commerce extérieur.....	632,800	»	»	»

En 1973, l'Etat aura donc consacré près de 11 milliards à sa politique industrielle. Cette somme représente un peu moins de la moitié du produit de l'impôt sur les sociétés la même année (23,9 milliards) ou encore 3,5 % de l'ensemble des dépenses effectives de l'Etat (311,6 milliards).

92 % du total auront été dépensés à fonds perdus sous forme de subvention ou d'abandon de recettes fiscales ; 8 % représentent des prêts ou des avances.

Le secteur privé a été partie prenante pour environ 2,85 milliards — soit un peu plus du quart — et sur ces 2,85 milliards les prêts du F. D. E. S. comptent pour 29,8 %.

Quelques très grosses opérations ont épuisé l'essentiel des crédits :

- 6,5 milliards pour le seul secteur de l'énergie avec 4 269 millions pour l'atome, 272 millions pour le pétrole et 1 958 millions pour la survie du charbon ;
- plus de 2 milliards pour les grands programmes aéronautiques à bien faibles débouchés commerciaux (Concorde, Airbus et Mercure) ;
- 626 millions pour l'aide à la construction navale rendue indispensable par le dumping qui règne sur ce marché très particulier ;
- 530 millions de prêts à la sidérurgie au bénéfice de l'opération de Fos.

La restructuration des entreprises et leur redéploiement dans l'espace ont bénéficié en subventions, prêts et allègements fiscaux de 557 millions de francs, le plan calcul de 285 millions (dont 70 millions de prêts du F. D. E. S.), l'électronique en général de 90,4 millions.

Sont donc restés 170,7 millions pour l'aide ponctuelle à la recherche dans tous les autres domaines non cités ci-dessus et seulement 1,1 million — soit 1 p. 10 000 au total — à la lutte contre les pollutions industrielles.

Telle est en gros la ventilation des dépenses. L'examen détaillé des rubriques fait apparaître quelques anomalies.

*
* *

La présentation de chacune des aides dans le document du Gouvernement est assez satisfaisante avec le rappel des textes de base, le résumé des conditions d'attribution, le montant des crédits ouverts et le montant des crédits consommés.

L'examen de l'utilisation des crédits fait apparaître, en général, une sous-consommation qui peut atteindre des pourcentages inquiétants : 1,1 % seulement des 62 millions ouverts au bénéfice du Fonds d'intervention et d'action pour la protection de la nature et de l'environnement (F. I. A. N. E.), 3,2 % des 147 millions du Fonds de la recherche industrielle, 15,4 % des 178 millions consacrés aux aides au développement des D. O. M. ! Ou les besoins ont été surestimés, ou bien les conditions d'octroi sont trop sévères, ou bien encore les utilisateurs potentiels méconnaissent leurs droits.

A l'inverse, on assiste à un rattrapage dans d'autres secteurs puisque, grâce à l'existence de reports, les dépenses effectives sont supérieures aux crédits de paiement inscrits dans la loi de finances de l'année : la construction navale (622 millions ouverts pour 1973, 626 millions utilisés), plan-calcul (202 millions ouverts, 215 millions utilisés) et surtout plan « composants » et plan électronique (69 millions ouverts, 90 millions utilisés). Il est vrai que, dans ces branches, les aides concernent des opérateurs peu nombreux réunis au sein de groupements professionnels très structurés et fort avertis de l'existence des concours de l'aide.

Ce document porte, en outre, trace de l'inflation dont le développement s'est accéléré en 1973. Le crédit ouvert au budget des charges communes, pour garantir des exportateurs de biens d'équipements longs à mettre en œuvre et vendus à prix ferme contre les dérapages monétaires, n'aura pas suffi : il a fallu 585 millions de francs pour indemniser les 471 contrats liquidés dans l'année, soit 125 millions de plus que prévu.

ANNEXE II

**REPONSES DE LA COUR DES COMPTES
AUX QUESTIONS POSEES PAR LE RAPPORTEUR GENERAL
A L'OCCASION DE L'EXAMEN
DU PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET 1973**

**Audition du Premier Président de la Cour des Comptes
devant la Commission des Finances le 11 juin 1975.**

Exposé liminaire de M. le Premier Président.

Monsieur le Président,
Monsieur le Rapporteur général,
Messieurs les Sénateurs,

L'article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958 et l'article 10 de la loi organique du 22 juin 1967 disposent que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Par ailleurs le même article 10, précisant le concours apporté par la Cour au Parlement, indique que la juridiction établit chaque année un rapport sur le projet de loi de règlement qui est adressé au Parlement.

Telles sont les dispositions qui précisent le concours apporté par la Cour qui, jusqu'à ce jour, s'était effectué sous la forme de réponses écrites aux demandes assez nombreuses qui lui ont été soumises.

Mais pour la première fois, cette assistance prend aujourd'hui une forme particulière qui me conduit à participer, ce matin, à vos travaux et à vous donner, avec le concours de mes collègues, les réponses aux questions que vous avez bien voulu, Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur général, me transmettre il y a une quinzaine de jours.

Cette préoccupation de voir se resserrer les liens existant entre le Parlement et la juridiction n'a cessé, Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur général, d'être présente à votre esprit et à différentes reprises vous avez bien voulu me signaler l'intérêt que vous lui portiez.

Pour ma part, je voudrais vous dire que j'apprécie à sa juste valeur le témoignage de confiance que vous voulez bien accorder à la juridiction et je tiens à vous assurer d'un concours qui sera aussi complet que possible et je m'efforcerai de répondre au souci qui est le vôtre de voir s'améliorer les modalités d'exercice du contrôle parlementaire sur le projet important de loi de règlement.

Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur général, Messieurs les Sénateurs, le rapport que la Cour vous présente chaque année pour accompagner le projet de loi de règlement est basé sur une double source d'information : les données comptables et extra-comptables produites par l'administration des finances, et les vérifications des comptabilités administratives des divers ministères, budgets annexes et comptes spéciaux.

Compte tenu des dates tardives auxquelles sont arrêtés les différents éléments du compte général de l'administration des finances, et ceux du projet de loi lui-même, ces vérifications doivent être faites dans des délais très brefs ; le rapport qui en est le résultat et la synthèse doit être rédigé, soumis à la procédure contradictoire, examiné par la Chambre du Conseil en moins de six semaines.

Néanmoins, ce rapport n'a pas seulement l'ambition d'apporter la caution de la juridiction aux chiffres dont il vous est rendu compte et de signaler les anomalies relevées dans l'application des procédures budgétaires et comptables. Il s'efforce également de donner une vue d'ensemble de l'exécution des lois de finances pendant l'année budgétaire considérée, en dégagant, et, dans la mesure du possible, en expliquant les caractéristiques essentielles de la gestion.

*

* *

Le rapport qui vous est présenté sur l'exécution des lois de finances en 1973 met en relief trois traits essentiels :

- une progression relativement importante des opérations budgétaires ;
- un résultat excédentaire qui a contribué à une grande aisance de la trésorerie de l'Etat ;
- une utilisation des crédits conforme, dans l'ensemble, aux règles budgétaires mais comportant cependant des modifications d'ampleur sans doute modérée mais posant des problèmes qui méritent l'attention du Parlement et qui se traduisent dans quelques cas par l'inobservation de certains principes budgétaires.

I. — UNE PROGRESSION RELATIVEMENT IMPORTANTE DES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES

Déjà important au niveau des prévisions, l'accroissement des opérations budgétaires a été encore plus marqué en ce qui concerne les réalisations effectives.

La loi de finances pour 1973 avait prévu une croissance des charges de 12,6 %, taux le plus élevé qui ait été enregistré depuis 1969.

Les dépenses effectives ont dépassé les prévisions de près d'un dixième, grâce, en particulier, aux plus-values de recettes. En définitive, le total des charges budgétaires s'est accru de 13,3 % entre 1972 et 1973, au regard d'une progression de 13,6 % de la production intérieure brute.

Affectant à la fois les opérations de caractère définitif et les opérations de caractère temporaire, l'accélération est proportionnellement plus marquée pour ces dernières (+ 28 %) que pour les premières (+ 6 %).

II. — UN RÉSULTAT EXCÉDENTAIRE QUI A CONTRIBUÉ A UNE GRANDE AISANCE DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

Les opérations d'exécution, en 1973, des lois de finances pour 1972, 1973 et 1974 ont laissé un excédent de recettes de 7,2 milliards, dont 4,8 pour l'exécution du budget de 1973. En 1972, l'excédent avait été de 4,1 milliards, celui propre au budget de l'année y figurant pour 1,7 milliard.

S'ajoutant à l'apport net des budgets annexes et des correspondants du Trésor et à celui provenant des opérations de la dette publique, ce résultat a contribué à donner une grande aisance à la trésorerie de l'Etat, dont les ressources sont ainsi passées de 10,59 milliards en 1972 à 20,58 en 1973.

Ainsi a pu être poursuivi le désendettement à court terme du Trésor tant auprès de la Caisse des Dépôts que vis-à-vis du système bancaire.

III. — UNE UTILISATION DES CRÉDITS RÉGULIÈRE DANS L'ENSEMBLE,
MAIS QUI POSE NÉANMOINS PLUSIEURS PROBLÈMES

1. Les modifications apportées aux crédits en cours d'année par la voie réglementaire ont été sensiblement différentes, dans leur nature et dans leur répartition, de celles de l'année précédente :

— les dotations initiales ont été majorées de 21,3 milliards (contre 18,2 en 1972), dont 11,7 milliards (au lieu de 10,4) provenant des reports de la gestion précédente, et 9,6 (7,7 en 1972) par affectation de recettes ;

— en sens inverse, annulations et reports à la gestion 1974 ont diminué les crédits votés de 14,4 milliards, au lieu de 11,3 en 1972. Globalement, le solde net de ces mouvements s'est traduit par un accroissement des dotations effectivement utilisées de 6,9 milliards, identique à celui de l'année ;

— les modifications apportées à l'affectation des crédits entre les chapitres, titres et fascicules budgétaires ont atteint 16,2 milliards, contre 15,2 en 1972. Les plus importantes ont été prononcées par transferts (qui ont diminué : 7,1 milliards contre 7,7) et par répartitions (qui marquent au contraire un nouvel et sensible accroissement : 8,4 milliards contre 7,1).

2. Régulière dans l'ensemble, l'utilisation de ces procédures pose cependant des problèmes, dont certains sont d'ailleurs évoqués dans les questions posées par la commission :

— les *dépassements de crédits* demeurent importants : 6,8 milliards contre 6,7 en 1972. La majeure partie porte sur des crédits évaluatifs et ne sont pas irréguliers ; leur montant élevé pose néanmoins le *problème de l'exactitude des prévisions*. On peut en rapprocher les dépassements momentanés de crédits de personnel, corrigés avant la clôture des écritures par les « répartitions » de crédits globaux prévus à cette fin ; la *Cour a plusieurs fois souligné que ces ajustements devraient précéder la dépense et non être effectués a posteriori* ;

— les dépenses *d'intervention*, en augmentation rapide (de 68,7 à 80,1 milliards de 1972 à 1973, soit + 16 %), sont effectuées de plus en plus à partir de chapitres « Réservoirs » spécialisés selon la destination des crédits : fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire, pour la protection de la nature et de l'environnement, fonds d'intervention culturelle, de la recherche scientifique et technique, de rénovation rurale, etc. L'utilisation de ces dotations exige, le plus souvent, des transferts à d'autres lignes budgétaires, dont le nombre et le montant ne cessent de croître, *alourdissant la gestion des crédits et donnant au budget exécuté une physionomie qui présente des différences de plus en plus marquées avec celle du budget voté* ;

— les dépenses de *fonctionnement*, dont la progression est, à juste titre, étroitement contrôlée par le Ministre des Finances, donnent trop souvent lieu à des pratiques budgétaires contestables : certains ordonnateurs, estimant que les dotations qui leur sont allouées ne correspondent pas aux besoins, n'hésitent pas à imputer des dépenses courantes de matériel, et surtout des rémunérations de personnel recruté à titre temporaire mais employé en fait de manière permanente, sur des crédits d'intervention, d'équipement ou de subventions d'équipement. Le fait qu'un effort ait été entrepris, depuis 1973 (1), pour que cette pratique cesse d'être occulte et puisse faire l'objet d'un certain contrôle, n'en diminue pas le caractère irrégulier au regard des règles fixées par la loi organique et de la sincérité des documents budgétaires.

(1) Par une circulaire du 19 janvier 1973 des Ministres de l'Economie et des Finances et de l'Équipement instituant un contrôle des agents rémunérés sur crédits d'équipement.

Conclusion.

Sans doute, les infléchissements apportés aux procédures, voire les altérations subies par plusieurs règles budgétaires, peuvent-ils s'expliquer par un certain vieillissement de ces dernières.

Mais si des ajustements sont souhaitables, ils devraient surtout porter sur une meilleure précision des dispositions de la loi organique, et non sur leur remise en cause (1).

Toutefois, il faut se garder de faire porter aux textes une responsabilité qui incombe avant tout aux hommes. Dans leur grande majorité, les pratiques irrégulières relevées par la Cour pourraient être évitées, ou considérablement réduites, par une gestion plus rigoureuse, notamment par :

- une meilleure prévision des crédits de paiement nécessaires ;
- une application de la notion d'autorisation de programme plus conforme à sa nature ;
- une observation plus exacte des contraintes de l'annualité et du caractère préalable des crédits par rapport aux dépenses ;
- un respect plus attentif du principe de la spécialité des autorisations budgétaires.

C'est dans cette conviction — et non pour s'attacher aveuglément à la lettre d'une réglementation — que la juridiction vous rend compte, dans ses rapports sur chaque loi de finances, d'observations qui parfois se répètent mais dont l'administration finit souvent par tenir compte.

(1) Exemples : définition et délimitation des procédures particulières d'affectation de recettes ; conditions d'emploi respectif des procédures de transfert et de répartition ; sens de la règle de la spécialité des crédits.

QUESTIONS

QUESTION POSÉE

1. Si l'examen de l'exécution des dépenses budgétaires ne révèle que peu d'opérations en contravention avec les dispositions de la loi organique, il permet de constater une grande incertitude dans l'évolution et l'affectation des crédits : annulations suivies d'affectations supplémentaires de crédits sur un même chapitre à quelques jours d'intervalle, différé d'affectation des fonds de concours, importance croissante des chapitres réservoirs (budget des charges communes), retard apporté à la publication de l'arrêté de grande répartition (six mois après la clôture de l'exercice).

Quelles modifications, compatibles avec les prérogatives de l'exécutif, pourraient être apportées à la législation financière actuelle pour limiter de tels errements et permettre un véritable contrôle du Parlement sur l'exécution des dépenses effectives ?

RÉPONSE

A. — *Incidence des modifications apportées au budget en cours d'année par la voie réglementaire sur l'évolution des crédits.*

Les mesures réglementaires qui conduisent à modifier le *montant des crédits* en cours de gestion sont les décrets d'avances, les arrêtés d'annulation et les procédures particulières d'affectation de recettes.

1. Le recours à la procédure du décret d'avances demeure exceptionnel :

— en 1971, un seul décret a ouvert 445 millions de crédits supplémentaires au budget général (0,26 % des crédits initiaux) et 200 millions aux comptes de prêts du Trésor (3,88 %) ;

— en 1972, un seul décret, également, a augmenté de 61,2 millions les dotations du budget général (0,03 %) ;

— il n'y a pas eu de décret d'avances en 1973.

La Cour s'attache toujours à vérifier que les conditions — très strictes — fixées par l'article 11 de la loi organique ont été respectées, et notamment que ces décisions ont été incluses dans la plus prochaine loi de finances et ratifiées par le Parlement.

S'il est incontestable que les décrets d'avances peuvent modifier dans des proportions parfois non négligeables le montant des crédits votés antérieurement, il faut donc souligner que les pouvoirs de contrôle du Parlement sont intégralement protégés.

2. Les *annulations de crédits* prononcées en cours d'année par arrêté ont atteint 1 942 millions en 1971, 864 en 1972 et 1 332 en 1973.

Une partie de ces annulations ne procèdent pas de la seule initiative du Gouvernement, mais résultent de mesures d'économie décidées par le Parlement lui-même, et dont le montant global minimum est fixé par un article de la loi de finances. Ces mesures ont porté sur 1 100 millions en 1971 et 240 en 1972.

Les autres annulations sont prononcées en application de l'article 13 de la loi organique ; elles ont représenté, pour le budget général, 1,10 % des crédits initiaux en 1971, 0,34 % en 1972 et 0,65 % en 1973.

Certaines d'entre elles appellent des réserves qui sont évoquées dans la question de la Commission des Finances : incertitudes sur le bien-fondé de prévisions budgétaires qui donnent lieu ultérieurement à d'importantes annulations, sur la réalité de la disparition de l'objet du crédit supprimé, contradiction avec l'ouverture ultérieure de nouvelles autorisations.

Ces constatations ne doivent pas conduire à mettre en cause le pouvoir donné au Ministre des Finances d'annuler en cours d'année tout crédit qui devient sans objet ; cette possibilité constitue en effet un indispensable moyen de correction de prévisions qui ne peuvent jamais être totalement adaptées aux besoins. Quelques conditions devraient toutefois être observées dans sa mise en œuvre afin de faciliter l'information du Parlement et l'exercice des contrôles :

- publication au *Journal officiel* de toutes les décisions d'annulation ;
- regroupement des annulations en un petit nombre d'arrêtés collectifs en évitant la multiplication de décisions particulières ;
- mention, dans les projets de loi de finances rectificative, des annulations qui constituent la contrepartie de tout ou partie des crédits supplémentaires demandés au Parlement (1).

3. Les procédures particulières d'affectation de recettes ont permis d'augmenter l'ensemble des autorisations budgétaires de 9 577 millions en 1973, soit 3,48 % de la loi de finances initiale. Pour le budget général seul, la majoration a été de 7 521 millions (3,64 %).

La répartition de ces majorations de dotations entre les différentes procédures a été la suivante :

	1971	1972	1973
	(En millions de francs.)		
Fonds de concours :			
Budget général	4 579	4 759	5 948
Budgets annexes et comptes spéciaux....	473	1 004	1 242
Rétablissement de crédits :			
Budget général	1 584	1 276	1 573
Budgets annexes et comptes spéciaux....	86	82	56
Augmentation de crédits gagés par des ressources nouvelles :			
Budgets annexes et comptes spéciaux....	1 170	616	758
Total	7 892	7 737	9 577

La principale constatation qui ressort de ce tableau est la part croissante que constituent les fonds de concours, qui ont plus que doublé en cinq ans, passant de 3 058 millions en 1968 (1,87 % des crédits initiaux) à 7 190 en 1973 (2,61 %). Une partie de cette progression est due toutefois à l'accroissement des mouvements entre comptes de commerce et budget général (de 590 millions en 1968 à 1 838 en 1973), ainsi qu'à l'évolution de certaines recettes assimilées à des fonds de concours (de 475 millions en 1968 à 1 257) ; les contributions de tiers proprement dites sont néanmoins passées de 2 à 4 milliards.

Cette variation tient à des causes diverses : augmentation des investissements exécutés par l'Etat (+ 34 % en cinq ans), participation plus importante des collectivités et établissements publics locaux à certaines charges, surtout en matière d'équi-

(1) Cette suggestion, formulée à plusieurs reprises par la Cour dans ses rapports au Parlement, a d'ailleurs fait l'objet de l'article 18 (nouveau) ajouté au projet de loi de règlement du budget de 1973.

pement (les fonds de concours pour dépenses en capital des services civils sont passés de 168 à 1 037 millions entre 1968 et 1973 ; plus de la moitié de cette variation correspond d'ailleurs non à un accroissement réel des contributions de tiers, mais à la substitution de la procédure des fonds de concours à d'autres modalités d'affectation de recettes), tendance à substituer, en raison de sa plus grande souplesse, la procédure du fonds de concours à celle du rétablissement de crédits...

Quelles sont les conséquences d'une telle évolution en ce qui concerne les pouvoirs de contrôle du Parlement et les moyens d'action de l'administration ?

En ce qui concerne la première question, les documents budgétaires comportent normalement des indications sur la nature, l'origine et le montant des fonds de concours dont le rattachement est escompté au cours de chaque gestion. Toutefois, ces renseignements ne sont généralement fournis que pour les participations présentant un caractère permanent ; ils manquent le plus souvent pour celles destinées à des dépenses en capital. Sans méconnaître que cette catégorie de concours est plus difficilement prévisible, un effort pourrait être entrepris pour améliorer, sur ce point, la présentation des fascicules budgétaires. D'autre part, la Cour, par ses vérifications, dispose d'informations généralement précises sur les fonds de concours dont bénéficie chaque ministère et sur l'utilisation qui leur est donnée ; elle pourrait, si la commission le souhaite, en présenter une analyse plus détaillée dans son rapport annuel.

Quant à l'incidence, pour l'administration, du développement des fonds de concours, elle se traduit par une majoration des dotations accordées par les lois de finances, et par une plus grande liberté vis-à-vis des règles budgétaires :

— l'accroissement des dotations ressort des chiffres cités ci-dessus. Il est plus marqué pour les crédits d'équipement (+ 4,09 % en 1973) que pour les crédits de fonctionnement (+ 1,48 %), si l'on écarte les remboursements entre comptes de commerce et budget général ; les taux les plus importants sont ceux des budgets du Premier Ministre, des services financiers de la Coopération, de l'équipement, de l'éducation ;

— la plus grande liberté vis-à-vis des règles budgétaires découle du délai de quatre ans dont dispose l'administration pour ouvrir les crédits correspondant à un fonds de concours encaissé, de la faculté de reporter sans limitation les crédits ainsi rattachés, de la possibilité d'ouvrir des autorisations de programme « provisionnelles » en anticipation des fonds de concours attendus.

Le principe même des procédures particulières d'affectation de recettes ne peut sérieusement être remis en cause. L'administration doit en effet conserver la possibilité de bénéficier des participations de tiers, qui sont parfois l'élément déterminant de la réalisation de certaines actions ou équipements, ou permettent un meilleur emploi des moyens en personnel et en matériel de l'Etat.

La mise en œuvre de ces mécanismes pourrait, en revanche, recevoir des aménagements :

— il serait opportun que la distinction faite par la loi organique entre fonds de concours et rétablissements de crédits fût mieux respectée, et que la première procédure ne soit pas appliquée — comme la Cour en a relevé plusieurs exemples dans son rapport sur le budget de 1973 — aux sommes versées en contrepartie de cessions de biens ou de services ;

— les conditions d'emploi des deux procédures devraient être revisées afin d'atténuer l'intérêt très inégal qu'elles présentent actuellement pour l'administration. A cette occasion, il conviendrait d'étudier une éventuelle réduction de la période pendant laquelle les recettes encaissées peuvent donner lieu à rattachement de fonds de concours, ainsi qu'une limitation des possibilités de reports des crédits ouverts en contrepartie. Un allègement des mécanismes devrait également être recherché en relevant le montant minimum des recettes pouvant donner lieu à affectation, et en accélérant les procédures administratives et comptables de rattachement ou de rétablissement.

B. — *Incidence des mouvements de crédits effectués en cours d'année par la voie réglementaire sur l'affectation des autorisations budgétaires.*

Les mesures réglementaires qui conduisent à modifier l'affectation des crédits en cours de gestion sont les décrets de virement, les arrêtés de transfert, ainsi que les décrets et arrêtés de « répartition ».

1. Les virements ont pour effet de modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances ; à cet égard, ils constituent une atteinte aux prérogatives budgétaires du Parlement.

Toutefois, et en raison des limitations très strictes imposées par l'article 14 de la loi organique, ce pouvoir exorbitant attribué à l'administration ne porte que sur une fraction modérée des crédits votés : 0,30 % en 1973, 0,22 % en 1972, 0,14 % en 1971. D'autre part, les virements ne permettent pas de modifier la répartition des crédits entre les différents titres et entre les différents ministères.

La Cour apporte une attention particulière à l'utilisation de cette procédure et expose chaque année, dans son rapport sur le règlement du budget, les constatations faites au cours de ses vérifications. Il semble que le Parlement a ainsi la possibilité d'exercer son contrôle dans des conditions satisfaisantes.

2. Les transferts conduisent à modifier la détermination du service responsable de la dépense, sans changer la nature de celle-ci. Contrairement aux virements, ils ne remettent pas en cause l'affectation des autorisations ouvertes par la loi de finances, mais constituent une simple modalité d'utilisation des crédits.

Ils ont porté sur 7 105 millions en 1973, soit 2,58 % des crédits initiaux ; c'est au budget général qu'ils sont les plus importants : 6 980 millions (3,38 %), contre 6 437 (3,50 %) en 1972 et 5 547 (3,34 %) en 1971.

Il faut observer, toutefois, que la portée de la faculté ainsi dévolue à l'administration est fonction du degré de spécialité attribué aux autorisations budgétaires. Lorsque cette dernière est définie en termes généraux, par l'objet des dépenses plutôt que par leur nature, les possibilités de transfert sont particulièrement étendues et le respect des limitations fixées par la loi organique plus difficile à apprécier. Tel est le cas des chapitres « de réserve », qui tendent à se multiplier depuis quelques années aux budgets des charges communes et des services généraux du Premier Ministre : les crédits ainsi groupés ne sont définis dans la loi de finances que selon leur destination, et sont ensuite transférés vers les budgets et les chapitres spécialisés à partir desquels est assuré le financement de chaque type de dépenses particulières.

Cette pratique, encore peu développée lorsque fut élaborée la loi organique, ne correspond sans doute pas pleinement à la notion de transfert définie par l'article 14 ; elle est la conséquence de l'évolution des structures et des méthodes de l'administration, et en particulier du recours croissant à des procédures interministérielles de décision (notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature et de l'environnement.)

Si le principe de tels mouvements ne paraît pas devoir être mis en cause, certaines conditions devraient être observées pour mieux assurer l'observation des règles budgétaires et permettre au Parlement d'exercer un véritable contrôle :

— les chapitres de réserve ne devraient comporter, dans toute la mesure du possible, que les seules dotations dont l'affectation aux fascicules budgétaires et aux chapitres d'utilisation finale ne peuvent réellement pas être déterminés avec

une précision suffisante au moment de la préparation de la loi de finances ; le nombre de ces chapitres devrait être limité au maximum par une révision périodique des raisons ayant motivé leur création ;

— les transferts entre chapitres de dépenses en capital et chapitres de dépenses ordinaires, ou *vice versa*, devraient demeurer exceptionnels ;

— enfin, il serait utile que les renseignements figurant, pour chaque chapitre, dans les fascicules du budget voté et relatifs aux transferts reçus et versés au cours des deux années antérieures fussent récapitulés en annexe dans un tableau détaillé, analogue à celui des dépenses sur fonds de concours actuellement produit (1).

3. Les *répartitions* constituent une variété de la procédure du transfert ; les crédits sur lesquels elles portent ne sont cependant affectés à aucun service déterminé au moment du vote de la loi de finances, mais placés globalement en réserve. Elles se sont élevées à 7 565 millions en 1973 pour le budget général, et à 839 millions pour les budgets annexes, et ont correspondu, pour 97 % dans le premier cas, pour la totalité dans le second, à des dépenses de personnel et de formation professionnelle.

La Cour a formulé à plusieurs reprises des réserves sur les conditions dans lesquelles cette procédure est mise en œuvre : les répartitions de crédits sont en effet prononcées, pour l'essentiel, après l'arrêt définitif des dépenses qu'elles sont destinées à couvrir. Cette pratique méconnaît plusieurs règles budgétaires fondamentales (interdiction d'engager et de payer des dépenses au-delà des crédits ouverts, annualité) ; sa gravité est toutefois atténuée par l'existence des « droits théoriques à répartition ». Ces anomalies sont regrettables, et il conviendrait que fussent évitées à l'avenir toutes modifications de crédits postérieures à la clôture de la gestion.

*

* *

En conclusion, on doit observer que si les prérogatives données au Gouvernement par la loi organique pour adapter en cours de gestion — et dans d'étroites limites — le contenu de la loi de finances aux conditions d'utilisation des crédits et à l'évolution des besoins ne semblent pas devoir être remises en cause, en revanche, il serait utile d'apporter quelques aménagements aux modalités de leur mise en œuvre.

Les uns devraient avoir pour objet d'accroître la clarté des procédures et de garantir la sincérité des comptes qui traduisent l'exécution du budget : les principales suggestions présentées par la Cour portent sur une meilleure distinction des procédures particulières d'affectation de recettes et sur une révision de leurs caractéristiques, sur la réduction du nombre et de la dotation des chapitres « de réserve » et sur une adaptation de la structure budgétaire permettant de réduire les transferts entre chapitres d'investissement et chapitres de fonctionnement.

Les autres devraient permettre d'améliorer les moyens d'information dont dispose le Parlement. En dehors des adaptations et orientations que la Cour est prête à apporter au rapport annuel qu'elle présente aux Assemblées à l'occasion du règlement du budget, cet objectif pourrait être poursuivi par la publication au *Journal officiel* de tous les textes budgétaires, l'accélération de certaines procédures, et en particulier de la répartition des crédits globaux pour dépenses de personnel et par la fourniture, dans les fascicules budgétaires, de renseignements plus complets et détaillés sur les principaux fonds de concours et transferts ayant affecté la gestion précédente.

(1). Le tableau récapitulatif des textes réglementaires publié depuis 1975 à l'appui des projets de lois de finances, en application de l'article 25 de la loi du 27 décembre 1974, répond à ce vœu. Il pourrait être utilement complété par les indications sur l'objet des crédits transférés.

QUESTION POSÉE

2. La règle de l'annualité budgétaire est-elle encore compatible avec les obligations budgétaires d'un Etat moderne, notamment en matière d'équipement ?

RÉPONSE

Il ne semble pas que l'évolution récente des missions imparties à l'Etat doive conduire à remettre en cause la règle de l'annualité des crédits.

1. En ce qui concerne le budget de *fonctionnement*, qui représentait 81,6 % du total en 1973, on observe que les crédits sont effectivement utilisés chaque année à plus de 99 %.

Certes, des difficultés peuvent parfois se produire par suite de retards dans la mise en place des dotations, dans l'engagement ou la liquidation des dépenses, ou de délais exceptionnels dans le déroulement de certaines opérations ou procédures. Les aménagements que la loi organique apporte à la règle de l'annualité suffisent presque toujours à résoudre ces problèmes, grâce à la possibilité de procéder à des reports limités à la gestion suivante, ou d'inscrire certains chapitres à l'état H annexé à la loi de finances.

2. Pour le budget d'*investissement*, il est certain que le rythme de réalisation des dépenses dépasse souvent le cadre annuel. Mais la technique budgétaire a tenu compte de cette particularité :

— en dissociant les dotations de cette catégorie en autorisations de programme, totalement indépendantes des contraintes de l'annualité, et crédits de paiement, qui y restent soumis ;

— en autorisant le report intégral à la gestion suivante des crédits de paiement inutilisés ; c'est ainsi que, pour les chapitres de dépenses en capital, les crédits reportés ont représenté 14 % des dotations en 1973, 11 % en 1972 et en 1971.

Cette distinction est justifiée. « Limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi », les autorisations de programme doivent être indépendantes du cadre annuel et permettre de lancer des opérations — ou des tranches d'opération — dont la réalisation peut intéresser plusieurs budgets successifs.

En revanche, les paiements résultant de l'exécution des engagements pris dans la limite des autorisations de programme peuvent et doivent normalement faire l'objet de prévisions suffisamment précises dans leur montant et dans leur échelonnement pour se plier à la règle de l'annualité.

3. Pour avoir leur pleine efficacité, l'application de ces dispositions doit être conforme à la conception qui en est donnée par la loi organique. Cela n'est pas toujours le cas.

Ainsi que la Cour l'a relevé à plusieurs reprises, certaines autorisations de programme — particulièrement celles qui concernent des opérations importantes — ne correspondent pas au montant total des dépenses prévisibles pour mener à bien l'opération considérée, quelle que soit sa durée, mais seulement au montant nécessaire pour procéder aux engagements envisagés au cours de l'année budgétaire.

Cette altération de la notion d'autorisation de programme — qui aboutit en fait à la transformer en un simple crédit d'engagement — tend à mettre en échec les précautions prises par la réglementation budgétaire pour rendre le lancement des opérations d'équipement indépendant des contraintes de l'annualité. Elle conduit, en outre, à réduire la portée et la clarté des décisions demandées au Parlement, les autorisations de programme inscrites à chaque budget pouvant, dans certains cas, être d'un montant très inférieur au coût prévisionnel réel des opérations qu'elles concernent, et inclure de simples compléments destinés à la poursuite d'opérations déjà dotées les années antérieures.

QUESTION POSÉE

3. Quelles seraient les transformations à apporter au système actuellement en vigueur de prévision et d'exécution des dépenses publiques pour permettre non seulement le contrôle formel des dépenses, mais la connaissance réelle du coût de chaque fonction ou opération ?

RÉPONSE

Le système *actuellement en vigueur* résulte des principes énoncés par l'ordonnance organique du 2 juillet 1959 : la loi de finances s'exécute suivant une nomenclature prévoyant la spécialisation des crédits par chapitre et leur répartition par titre budgétaire et par ministère.

L'unité de prévision, de discussion, d'exécution et de contrôle est le chapitre budgétaire.

Cette structure permet le vote des textes budgétaires et le contrôle de leur exécution dans les meilleures conditions, mais elle ne conduit pas à une connaissance du coût de chaque fonction et de chaque opération.

En effet, les chapitres budgétaires sont souvent hétérogènes dans leur nature. Pour une meilleure connaissance des activités économiques et financières de l'Etat, il est donc apparu tout d'abord nécessaire de définir la nomenclature budgétaire au-delà du chapitre.

En 1972, une *codification budgétaire* a été établie, comportant une structure en prévision et en exécution. Les chapitres ont été divisés en articles et en paragraphes ; la nomenclature d'exécution est d'ailleurs plus précise que la nomenclature de prévision, à chaque article ou paragraphe de prévision correspondant neuf articles ou paragraphes d'exécution.

Dorénavant, la comptabilité de la dépense doit être appréhendée par les comptables au niveau du paragraphe. La direction de la Comptabilité publique en présentera désormais des états mensuels au niveau national et des états trimestriels ventilés entre les ordonnateurs ou les comptables.

La nomenclature budgétaire ayant été ainsi affinée, il est devenu possible, à plus ou moins long terme, de faire correspondre à celle-ci une *nomenclature sectorielle* et une *nomenclature économique*.

Ceci doit permettre, parallèlement à la classification budgétaire, de regrouper les crédits ou les dépenses suivant une classification sectorielle par secteur d'activité et suivant une classification économique selon la nature des opérations.

Il ne doit pas y avoir, bien entendu, substitution de ces deux classifications à la classification budgétaire, mais complément et prolongation de cette dernière en vue d'une meilleure connaissance de chaque fonction et de chaque opération économique.

Cet effort de conception et de réalisation est en cours. L'objectif est assez loin d'être atteint en ce qui concerne la *classification sectorielle*.

Celle-ci vise à définir des secteurs élémentaires correspondant aux activités de l'Etat. Elle est délicate à réaliser. Chaque article de la codification budgétaire doit être répertorié dans la nomenclature sectorielle. Or cette correspondance n'est pas absolue : certains articles peuvent relever de plusieurs secteurs d'activité, on peut hésiter sur l'affectation de certains éléments à tel ou tel secteur d'activité. Aussi bien, de nombreux éléments ne sont-ils pas encore répartis.

C'est à partir de cette classification encore imparfaite et incomplète qu'est établie, en annexe de la loi de finances, la *présentation dite fonctionnelle* prévue par l'article 56 de la loi de finances de 1972.

En réalité cette présentation est plus sectorielle que fonctionnelle ; son amélioration et son achèvement ne sont pas envisagés avant au moins deux ans.

C'est donc à titre expérimental qu'au stade de l'exécution la direction de la Comptabilité publique a entrepris d'appliquer le code sectoriel dans son état actuel aux résultats des budgets de 1973 et de 1974. Cette tâche est en cours et répond à un vœu exprimé par la Cour dans son dernier rapport sur le projet de loi de règlement.

La *classification économique* des dépenses suivant leur nature, selon des critères qui respectent à la fois ceux du plan comptable général et ceux de la comptabilité nationale, est plus avancée.

Le passage automatique de la nomenclature budgétaire à la nomenclature économique est sur le point d'aboutir. Ainsi, l'autre prescription de l'article 56 de la loi de finances pour 1972, c'est-à-dire la présentation, à l'appui du projet de loi de finances, de la répartition des crédits par opération économique doit pouvoir être prochainement réalisée.

D'autre part, ceci va permettre d'établir de façon plus rapide et plus systématique les comptes de l'Etat en termes de comptabilité nationale et d'achever la présentation, dans le compte général de l'administration des finances, d'une comptabilité de l'Etat s'inspirant du plan comptable général.

Mais ceci ne veut pas dire que l'on parviendra, à partir de la classification économique, à une véritable ventilation par opération élémentaire au sens de la *comptabilité analytique*. L'application de celle-ci aux dépenses de l'Etat demandera encore des efforts considérables.

Par contre, outre les réalisations ou les perspectives dans les domaines des classifications sectorielle et économique, il faut signaler que :

— plusieurs budgets parmi les plus importants sont présentés, en plus de leur structure juridique normale, sous forme de *budgets de programmes* ;

— et que les améliorations en cours de la *comptabilité spéciale des investissements* en feront un instrument utile pour l'appréciation du coût et la surveillance du déroulement financier de chaque opération d'investissement.

QUESTION POSÉE

4. — Les taxes parafiscales telles qu'elles figurent à l'état E annexé à la loi de finances sont, en fait, de deux catégories : les unes ont le caractère de taxes professionnelles et sont destinées à financer des actions économiques ou sociales au profit des professions intéressées ; les autres, au contraire, constituent de véritables impôts affectés.

Or, dans tous les cas, ces taxes sont établies et leur taux est fixé selon la procédure prévue à l'article 4 de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances. La Cour des comptes ne pense-t-elle pas qu'il conviendrait de faire une distinction entre les deux catégories de taxes parafiscales indiquées ci-dessus et de soumettre celles ayant le caractère d'un véritable impôt affecté à la même procédure que les autres contributions publiques obligatoires ?

RÉPONSE

Il a toujours été malaisé de définir les taxes et prélèvements composant la parafiscalité. Les textes (1) qui fixent son champ d'extension laissent subsister des incertitudes que la jurisprudence ni la doctrine n'ont entièrement levées.

L'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que les taxes parafiscales sont perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs.

En d'autres termes, comme une sous-commission de l'Assemblée Nationale l'avait écrit au début de 1958, « la parafiscalité est l'ensemble des recettes à caractère obligatoire des organismes autonomes (publics ou privés) autres que l'Etat et ses démembrements territoriaux ». Le Conseil d'Etat, dans un avis du 11 mai 1954, ajouta que « son objet est généralement économique, professionnel ou social ».

Si le domaine des taxes parafiscales apparaît résulter, en fait, de leur inscription à l'état E annexé à la loi de finances, leur régime juridique est désormais plus précis puisque les textes en réservent la création au pouvoir réglementaire, sous la forme d'un décret en Conseil d'Etat pris sur rapport du Ministre des Finances et du Ministre intéressé, et disposent que sa perception au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée par une loi de finances.

Ainsi le contrôle parlementaire de la parafiscalité est-il plus restreint que celui qui s'exerce sur les contributions, droits et taxes de nature fiscale ; cette différence de régime devrait interdire toute extension de la parafiscalité à des produits qui, par leur nature, constituent de véritables impôts.

Il n'est toutefois pas facile de définir un critère permettant de répartir avec certitude les taxes figurant à l'état E (dont le nombre, dans la loi de finances pour 1975, s'élève à 114, représentant une recette totale escomptée de 5,2 milliards de francs) entre les deux catégories.

En effet, la constitution, la loi ou le règlement n'établissent, on l'a vu, aucune distinction au sein de la parafiscalité sur laquelle il serait possible de s'appuyer.

Cette lacune est le reflet d'une situation bien connue. Le service public financé en principe par l'impôt se sépare mal, dans la pratique, des services d'intérêt public dont l'objet est de faire promouvoir, par exemple, des actions économiques ou sociales par les professions.

(1) Décret du 9 septembre 1948, lois des 25 juillet 1953 et 27 mai 1955, article 34 de la Constitution de 1958, ordonnance du 2 janvier 1959 et décret du 24 août 1961.

Il est certes possible, dans certaines hypothèses, d'admettre que tel ou tel prélèvement devrait être exclu de la parafiscalité pour incomber à la profession sous la forme de cotisation volontaire car le nombre des contribuables et la nature des activités financées semblent conduire à ce type de financement. En revanche, sauf à considérer que la poursuite d'une action financée par la parafiscalité ne se fait qu'au seul profit de la catégorie professionnelle intéressée à l'exclusion de tout intérêt public, ou dans le seul intérêt public à l'exclusion de l'intérêt professionnel, il n'est guère envisageable de tracer une frontière entre activités dont le financement relève de l'impôt de celles que la taxe parafiscale doit permettre de réaliser. En d'autres termes, il existe dans les prélèvements inscrits à l'état E un compromis variable entre l'intérêt catégoriel et l'objectif d'intérêt général.

C'est donc à l'autorité chargée de contrôler la création des taxes parafiscales, c'est-à-dire le Parlement, de définir par la voie législative un critère dont l'application conduirait à restituer au domaine fiscal des taxes qui y sont actuellement soustraites. Si une telle démarche se révélait impraticable pour les raisons précitées, l'examen annuel de la loi de finances pourrait être l'occasion de rechercher, cas par cas, un classement plus approprié. Cet examen permettrait en outre de procéder à une révision permanente de l'état E, afin d'éviter le maintien de taxes qui ne correspondraient plus aux besoins, et l'attribution d'un caractère permanent à des actions qui devraient demeurer temporaires.

Il est à noter que, ainsi que l'y invitait le rapport de 1974 de la commission interministérielle chargée d'examiner les suites à donner au rapport public de la Cour, le Ministre des Finances procède actuellement à une étude d'ensemble du domaine de la parafiscalité; il fait observer, cependant, les répercussions que des changements de régime pourraient avoir pour la charge supportée par les consommateurs, l'équilibre financier des organismes bénéficiaires et le coût des opérations de recouvrement.

En dehors de ces considérations pratiques, il ne faudrait pas que la recherche d'un classement plus approprié aboutisse à créer, au sein des produits fiscaux, une catégorie de recettes affectées qui serait en contradiction avec la règle de l'universalité budgétaire.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1973, présentés sous une forme analogue à celle se rapportant aux « dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges » figurant à l'article 25 de la loi de finances initiale, sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

	RESSOURCES	CHARGES
A. — OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale.</i>		
<i>Ressources :</i>		
Budget général	225 278 464 602 »	
Comptes d'affectation spéciale.....	5 572 808 969,82	
Total	230 851 273 571,82	»
 <i>Charges.</i>		
<i>Dépenses ordinaires civiles :</i>		
Budget général	158 657 432 899,97	
Comptes d'affectation spéciale.....	935 569 666 »	
Total	»	159 593 002 565,97
<i>Dépenses en capital civiles :</i>		
Budget général	25 087 845 019,46	
Comptes d'affectation spéciale.....	4 312 956 522,06	
Total	»	29 400 801 541,52
<i>Dépenses militaires :</i>		
Budget général	36 273 150 216,76	
Comptes d'affectation spéciale.....	59 351 522,11	
Total	»	36 332 501 738,87
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	230 851 273 571,82	225 326 305 846,36

	RESSOURCES	CHARGES
<i>Budgets annexes.</i>		
Imprimerie nationale	369 061 367,74	369 061 367,74
Légion d'honneur	30 786 360,34	30 786 360,34
Ordre de la Libération.....	895 261 »	895 261 »
Monnaies et médailles.....	146 825 972,53	146 825 972,53
Postes et télécommunications.....	25 486 478 560,16	25 486 478 560,16
Prestations sociales agricoles.....	12 091 916 263,33	12 091 916 263,33
Essences	749 132 493,62	749 132 493,62
Poudres	358 114 946,55	358 114 946,55
Totaux (budgets annexes).....	39 233 211 225,27	39 233 211 225,27
Totaux (A)	270 084 484 797,09	264 559 517 071,63
Excédent des ressources définitives de l'Etat.....	5 524 967 725,46	»
B. — OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE		
<i>Comptes spéciaux du Trésor.</i>		
Comptes d'affectation spéciale.....	49 975 395 »	107 485 163,11
Comptes de prêts :	Ressources :	Charges :
H. L. M.	732 039 565,17	3 254 315 »
F. D. E. S.....	2 504 390 331,23	2 241 679 135,31
Titre VIII	»	»
Autres prêts	314 596 535,82	759 550 267,38
Totaux (comptes de prêts).....	3 551 026 432,22	3 004 483 717,69
Comptes d'avances	24 663 492 236,88	23 436 386 277,52
Autres ressources	6 461,90	»
Comptes de commerce (résultat net).....	»	28 319 181,27
Comptes d'opérations monétaires, hors F. M. I. (résultat net)....	»	2 214 531 053,65
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	»	213 234 762,02
Comptes en liquidation (résultat net).....	»	1 985 049,44
Totaux (B)	28 264 500 526 »	28 949 786 842,16
Excédent des charges temporaires de l'Etat (B).....	»	685 286 316,16
Excédent net des ressources.....	4 839 681 409,30	

— conformément au développement des dépenses budgétaires, aux comptes des recettes et dépenses des budgets annexes et aux opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor.

A. — Budget général.

TITRE PREMIER

RECETTES

Art. 2.

Les résultats définitifs du budget général de 1973 sont, pour les recettes, arrêtés aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION des recettes.	TOTAL des droits constatés.	RECOUVREMENTS sur prises en charge.	RESTES à recouvrer au 31 décembre.	RECOUVREMENTS sans prises en charge.	TOTAL des recouvrements.
Ressources ordi- naires et extraor- dinaires	181 014 876 705,71	163 167 379 831,28	17 847 496 874,43	62 111 084 770,72	225 278 464 602 »

— conformément à la répartition, par groupe, qui en est donnée au tableau A annexé à la présente loi, et dont le détail, par ligne, est porté au compte général de l'administration des finances pour 1973 (développement des recettes budgétaires).

TITRE II

DÉPENSES

Art. 3.

Les résultats définitifs du budget général de 1973 sont, pour les dépenses ordinaires civiles, arrêtés aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES TITRES	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	CREDITS définitifs égaux au montant des dépenses nettes.
I. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	4 191 606 079,92	1 048 080 615,98	18 993 155 317,94
II. — Pouvoirs publics	»	89 408,68	552 848 310,32
III. — Moyens des services.....	44 291 669,15	1 037 288 002,25	76 251 802 268,90
IV. — Interventions publiques..	871 898 506,77	251 619 491,96	62 859 627 002,81
Totaux	5 107 796 255,84	2 337 077 518,87	158 657 432 899,97

— conformément à la répartition, par ministère, qui en est donnée au tableau B annexé à la présente loi, et dont le détail, par chapitre, est porté dans les développements des dépenses budgétaires inclus, après certification des ministres, au compte général de l'administration des finances.

Art. 4.

Les résultats définitifs du budget général de 1973 sont, pour les dépenses civiles en capital, arrêtés aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES TITRES	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	CREDITS définitifs égaux au montant des dépenses nettes.
V. — Investissements exécutés par l'Etat	495 070,33	39,03	7 755 508 316,30
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	0,16	100 839,92	17 262 667 287,24
VII. — Réparaton des dommages de guerre	»	42 894,08	69 669 415,92
Totaux	495 070,49	143 773,03	25 087 845 019,46

— conformément à la répartition, par ministère, qui en est donnée au tableau C annexé à la présente loi, et dont le détail, par chapitre, est porté dans les développements des dépenses budgétaires inclus, après certification des ministres, au compte général de l'administration des finances.

Art. 5.

Les résultats définitifs du budget général de 1973 sont, pour les dépenses ordinaires militaires, arrêtés aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES TITRES	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	CREDITS DEFINITIFS égaux au montant des dépenses nettes.
III. — Moyens des armes et services	2 594 920,19	9 318 487,16	20 870 976 668,03

— conformément à la répartition, par section, qui en est donnée au tableau D annexé à la présente loi, et dont le détail, par chapitre, est porté dans le développement des dépenses budgétaires inclus, après certification du Ministre de la Défense, au compte général de l'administration des finances.

Art. 6.

Les résultats définitifs du budget général de 1973 sont, pour les dépenses militaires en capital, arrêtés aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES TITRES	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	CREDITS DEFINITIFS égaux au montant des dépenses nettes.
V. — Equipement.....	0,10	22,37	15 402 173 548,73

— conformément à la répartition, par section, qui en est donnée au tableau E annexé à la présente loi, et dont le détail, par chapitre, est porté dans le développement des dépenses budgétaires inclus, après certification du Ministre de la Défense, au compte général de l'administration des finances.

TITRE III

RÉSULTAT DU BUDGET GÉNÉRAL

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1973 est définitivement fixé ainsi qu'il suit, conformément au tableau F annexé à la présente loi :

Recettes	225 278 464 602 »
Dépenses	220 018 428 136,19

Excédent des recettes sur les dépenses	5 260 036 465,81
---	------------------

Cet excédent de recettes sera porté en atténuation des découverts du Trésor.

B. — Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général.

Art. 8.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services civils), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION des budgets annexes.	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	RESULTATS GENERAUX des recettes et des dépenses.
Imprimerie nationale	25 541 057,92	14 465 681,18	369 061 367,74
Légion d'honneur	5 433 633,24	2 916 340,90	30 786 360,34
Ordre de la Libération	145 486,90	145 486,90	895 261 »
Monnaies et médailles	407 893,12	9 919 961,59	146 825 972,53
Postes et télécommunications	210 574 314,35	138 722 146,19	25 486 478 560,16
Prestations sociales agricoles	580 341 635,11	305 594 635,78	12 091 916 263,33
Totaux	822 444 020,64	471 764 252,54	38 125 963 785,10

— conformément au développement, qui en est donné au tableau G, annexé à la présente loi, et dont le détail, par ligne et par chapitre, est porté dans les comptes des recettes et dépenses des budgets annexes (services civils) joints après certification des ordonnateurs correspondants, au compte général de l'administration des finances.

Art. 9.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services militaires), rattachés pour ordre au budget de la défense nationale, sont arrêtés, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées ci-après (en francs) :

DESIGNATION des budgets annexes.	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	RESULTATS GENERAUX des recettes et des dépenses.
Service des essences.....	15 670 503,83	28 865 036,21	749 132 493,62
Service des poudres.....	5 646 335,30	86 199 750,75	358 114 946,55
Totaux	21 316 839,13	115 064 786,96	1 107 247 440,17

— conformément au développement, qui en est donné au tableau H, annexé à la présente loi, et dont le détail, par ligne et par chapitre, est porté dans les comptes des recettes et dépenses des budgets annexes (services militaires) joints, après certification du Ministre de la Défense, au compte général de l'administration des finances.

C. — Comptes spéciaux du Trésor.

Art. 10.

I. — Les résultats définitifs du budget de 1973 sont, pour les opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1974, arrêtés aux sommes ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES CATEGORIES de comptes spéciaux.	OPERATIONS DE L'ANNEE 1973	
	Dépenses nettes.	Recouvrements effectués.
Comptes d'affectation spéciale.....	5 307 877 710,17	5 572 808 969,82

II. — Les crédits de dépenses accordés, pour 1973, au titre des opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1974, sont modifiés comme suit (en francs) :

DESIGNATION DES CATEGORIES de comptes spéciaux.	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.
	Comptes d'affectation spéciale.....	6 829 514,66

III. — La répartition, par ministère, des sommes fixées aux paragraphes I et II ci-dessus est donnée au tableau I annexé à la présente loi. Le détail, par compte spécial, est porté dans le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor inclus, après certification des ministres gestionnaires, au compte général de l'administration des finances.

Art. 11.

I. — Les résultats définitifs du budget de 1973 sont, pour les opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1974, arrêtés aux sommes ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES CATEGORIES de comptes spéciaux.	OPERATIONS DE L'ANNEE 1973	
	Dépenses nettes.	Recouvrements effectués.
Compte d'affectation spéciale.....	107 485 163,11	49 975 395 »
Comptes de commerce.....	16 656 683 772,19	16 685 002 953,46
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	416 764 281,12	203 529 519,10
Comptes d'opérations monétaires.....	7 777 269 557,10	5 090 222 184,69
Comptes d'avances	23 436 386 277,52	24 663 492 236,88
Comptes de prêts.....	3 004 483 717,69	3 551 026 432,22
Comptes en liquidation.....	26 117 639,08	24 132 589,64
	51 425 190 407,81	50 267 381 310,99

II. — Les crédits de dépenses et les autorisations de découverts, accordés pour 1973, au titre des opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1974, sont modifiés comme il suit :

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	CREDITS complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des dépenses sur les crédits.	CREDITS non consommés et annulés définitivement par la présente loi.	AUTORISATIONS de découverts complémentaires accordés par la présente loi pour couvrir l'excédent des découverts au 31 décembre 1973 sur les découverts autorisés.
Comptes d'affectation spéciale...	»	1 003,89	»
Comptes de commerce.....	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires.	»	»	(1) 6 038 625 311,22
Comptes d'avances.....	843 778 722,52	178 842 445 »	»
Comptes de prêts.....	»	5 003 765,31	»
Totaux	843 778 722,52	183 847 214,20	6 038 625 311,22

(1) Concernant uniquement le compte « Opérations avec le Fonds monétaire international ».

III. — La répartition, par ministère, des sommes fixées, par catégorie de comptes, aux paragraphes I et II ci-dessus est donnée au tableau I annexé à la présente loi. Le détail, par compte spécial, est porté dans le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor inclus, après certification des ministres gestionnaires, au compte général de l'administration des finances.

Art. 12.

I. — Les soldes, à la date du 31 décembre 1973, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 1974, sont arrêtés aux sommes ci-après (en francs) :

DESIGNATION DES CATEGORIES de comptes spéciaux.	SOLDES AU 31 DECEMBRE 1973	
	Débiteurs.	Créditeurs.
Comptes d'affectation spéciale.....	16 713 355,90	1 331 242 627,74
Comptes de commerce.....	613 678 843,03	1 525 411 063,82
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	1 007 474 631,59	26 549 897,60
Comptes d'opérations monétaires.....	8 630 716 733,07	2 082 202 476,87
Comptes d'avances.....	5 882 993 085,26	»
Comptes de prêts.....	78 063 559 139,16	»
Comptes en liquidation.....	»	13 752 879,17
Totaux	94 215 135 788,01	4 979 158 945,20

II. — Compte tenu de recettes pour un montant de 12 831 581,72 F, en exécution de l'article 19 de la loi portant règlement définitif du budget de 1971, les soldes arrêtés à l'alinéa ci-dessus reçoivent les affectations suivantes (en francs) :

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	S O L D E S reportés à la gestion 1974.		S O L D E S à ajouter aux résultats du budget général et à transporter par la présente loi aux découverts du Trésor.	
	Débiteurs.	Créditeurs.	En augmentation.	En atténuation.
Comptes d'affectation spéciale.....	4 245 909,92	1 323 242 627,74	»	»
Comptes de commerce.....	613 678 843,03	1 525 411 063,82	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	1 007 474 631,59	26 549 897,60	»	»
Comptes d'opérations monétaires....	6 038 625 311,22	2 082 202 476,87	2 592 091 421,85	»
Comptes d'avances.....	5 882 993 085,26	»	»	»
Comptes de prêts.....	78 055 195 003,42	»	»	»
Comptes en liquidation.....	»	13 752 879,17	»	»
Totaux	91 602 212 784,44	4 971 158 945,20	2 592 091 421,85	»
Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor....			2 592 091 421,85	

III. — La répartition, par ministère, des sommes fixées, par catégorie de comptes, aux paragraphes I et II ci-dessus, est donnée au tableau I annexé à la présente loi. Le détail, par compte spécial, est porté dans le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor inclus, après certification des ministres gestionnaires, au compte général de l'administration des finances.

Art. 13.

I. — Les résultats définitifs du budget de 1973 sont, pour les opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor, définitivement clos au titre de l'année 1973, arrêtés aux sommes ci-après :

DESIGNATION DES CATEGORIES de comptes spéciaux.	OPERATIONS DE L'ANNEE 1973	
	Dépenses nettes.	Recouvrements effectués.
Comptes d'opérations monétaires.....	»	31 365 141,93
Comptes de prêts.....	»	»
Totaux	»	31 365 141,93

II. — La répartition, par ministère, des sommes fixées par catégorie de comptes au paragraphe I ci-dessus est donnée au tableau J annexé à la présente loi. Le détail, par compte spécial, est porté dans le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor inclus, après certification des ministres gestionnaires, au compte général de l'administration des finances.

Art. 14.

Le solde créditeur d'un montant de 6 461,90 F enregistré, à la date du 31 décembre 1973, au compte spécial n° 908-90 intitulé « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction », est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

D. — Résultats des opérations d'emprunts.

Art. 15.

Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1973, est arrêté, d'après les résultats du compte général de l'administration des finances — balance générale des comptes — à la somme de 459 663 963,06 F, conformément à la répartition suivante (en francs) :

OPERATIONS	DEPENSES	RECETTES
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor.....	25 369 204,46	»
Charges résultant du paiement des rentes viagères..	2 882 903,60	»
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	255 093 865,10	61 084 485,53
Différences de change.....	»	222 701 864,64
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations.....	460 541 798,32	»
Pertes et profits divers.....	»	437 458,25
Totaux	743 887 771,48	284 223 808,42
Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor.....	459 663 963,06	

E. — Dispositions particulières.

Art. 16.

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 88 299,58 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait de deniers de l'Etat jugée par la Cour des comptes et dont les principales caractéristiques sont reprises au tableau K annexé à la présente loi.

F. — Affectation des résultats définitifs de 1973.

Art. 17.

I. — Conformément aux dispositions des articles 7 et 14, les sommes énumérées ci-après sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

Excédent des recettes sur les dépenses du budget général de 1973	5 260 036 465,81
Apurement d'une opération propre à 1973 et constatée au compte n° 908-90 « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction »	6 461,90
Total	5 260 042 927,71

II. — Conformément aux dispositions des articles 12 et 15, les sommes énumérées ci-après sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés au cours de l'année 1973	2 592 091 421,85
Solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1973	459 663 963,06
Total	3 051 755 384,91
Net à transporter en atténuation des découverts du Trésor.	2 208 287 542,80

Art. 18 (nouveau).

Les propositions d'ouverture de crédits inscrits dans les projets de loi de finances rectificatives doivent comporter l'indication précise du montant des annulations de crédits éventuellement proposées pour les gager ainsi que les chapitres auxquels s'appliquent les annulations.