

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 1974.

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 1972,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, *vice-présidents* ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, Joseph Raybaud, *secrétaires* ; Yvon Coudé du Foresto, *rapporteur général* ; Auguste Amic, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Roger Gaudon, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, Josy-Auguste Moinet, René Monory, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauva-geot, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 851, 1087 et in-8° 115.

Sénat : 253 (1973-1974).

Lois de Règlement.

SOMMAIRE

	<u>pages</u>
Introduction	3
I. — Résultats d'ensemble	5
II. — Observations sur la gestion budgétaire 1972	19
III. — Le contenu du projet de loi	40
Examen en commission	48

Mesdames, Messieurs,

S'il est traditionnel de dire que le budget est le reflet de la politique d'un Etat, il est non moins certain — et nous n'avons jamais manqué de le souligner — que la loi de règlement permet seule de voir si l'exécution de ce budget a correspondu aux objectifs qui ont été formulés par le Gouvernement lors de sa présentation.

Or, cette année, en raison des événements qui ont suivi le décès du Président de la République, le retard pris à l'examen de la loi de règlement du budget de 1972 le rend d'autant moins attractif que des bouleversements très importants et très précipités se sont produits depuis la fin de l'exercice que nous avons à examiner aujourd'hui.

En effet, depuis le début de 1973 le dérapage des prix et à la fin de 1973, l'influence des hausses constatées sur les prix des matières énergétiques et de certaines matières premières, nous ont amenés à une situation qui, en ce premier semestre 1974, n'a rien de commun avec ce que nous avons connu en 1972.

Depuis plusieurs années, nous demandons que la Cour des comptes puisse nous présenter la loi de règlement de l'exercice précédant l'année qui suit, avant le mois d'octobre, date à laquelle est voté le budget suivant. De la sorte, il nous serait permis de constater la crédibilité des projets qui nous sont soumis par le Gouvernement et d'en tirer les conséquences.

Cette difficulté n'a pas échappé à la Cour des comptes et nous n'en voulons pour preuve que l'introduction à son rapport. Nous la rappelons pour mémoire :

« Comme les années précédentes, la Cour n'a disposé que de délais très courts pour l'établissement de ces documents ; bien que ceux-ci aient pu être arrêtés un peu plus tôt que pour 1971, l'amélioration est demeurée très limitée. En effet, le progrès souhaité par la Cour en ce domaine est subordonné à la production plus rapide de l'ensemble des comptes et documents nécessaires à son contrôle, ce qui impliquerait en particulier l'intervention moins tardive des arrêtés portant répartitions ou reports de crédits. Or, pour le budget de 1972, ces textes ont encore été publiés avec des retards importants. »

Ainsi se trouve établie la responsabilité du Gouvernement pour des retards qui nous semblent inadmissibles au siècle de l'informatique.

Nous avons, jusqu'à présent, prêché dans le désert avec toutefois l'espoir que notre obstination viendra à bout de l'inertie administrative.

Cela nous semble d'autant plus indispensable que la loi de règlement devrait être l'un des piliers de notre contrôle financier et c'est bien ainsi d'ailleurs que le comprennent les organismes qui sont chargés d'enseigner le droit et la jurisprudence.

Nous n'en voulons pour exemple que la *Revue des sciences financières* qui fait amplement état des rapports de notre prédécesseur, M. Pellenc, à l'occasion des différentes lois de règlement.

Quoi qu'il en soit, le rapport que nous vous soumettons aujourd'hui enregistre à la fois quelque satisfaction et quelque inquiétude, le tout étant malheureusement tempéré par un changement d'équipe gouvernementale et peut-être de régime, intervenu à la suite du décès du Président de la République — ce qui risque d'enlever un certain attrait aux conclusions du rapport de la Cour des comptes.

Parmi les satisfactions, constatons que ce que nous avons autrefois appelé des turpitudes — terme qui nous avait valu le courroux du Secrétaire d'Etat au Budget — a diminué tant en nombre qu'en valeur, en particulier en ce qui concerne les virements et les transferts qui, chaque année, donnent lieu à des observations justifiées de la Cour des comptes. Nous trouvons moins d'entorses aux lois organiques surtout en ce qui concerne les virements et moins d'importance en ce qui concerne les sommes virées ou transférées.

Il n'est toutefois pas possible de passer sous silence, une fois de plus, les transferts effectués irrégulièrement au profit du titre III, de sommes relativement importantes qui auraient dû être affectées à des investissements. C'est une pratique regrettable et qui justifierait des sanctions à elle toute seule.

Le détail des opérations est fourni par le corps de notre rapport mais nous voudrions également faire ressortir le désordre qui paraît s'instaurer dans certains comptes, quand on voit sur le même chapitre et pour le même sujet se succéder des annulations et des ouvertures de crédits. Il s'agit là d'une pratique qui malheureusement est courante, mais qui n'en est pas moins regrettable, tant elle prouve que sont dépourvus de toutes évaluations sérieuses un certain nombre de travaux.

Telles sont les quelques remarques générales que nous voulions faire en matière d'introduction à notre rapport sur la loi de règlement 1972 en regrettant une fois de plus que l'intérêt de cette loi de règlement, intervenue si tard, ne se trouve émoussé par les événements survenus entre-temps.

I. — Résultats d'ensemble.

A. — ASPECTS ÉCONOMIQUES DE L'ANNÉE 1972

Dans un environnement économique international caractérisé, durant l'année 1972, par une expansion assez vive accompagnée d'une hausse rapide des prix, la France enregistre des succès flatteurs. Comparée à celle de la plupart des nations partenaires du Marché commun, l'économie française connaît une croissance de son produit national brut de 5,8 % en termes réels, soit un progrès supérieur à celui de nos voisins.

Mais des difficultés sérieuses demeurent, voire s'accroissent. L'appareil de production, du fait de la faiblesse des investissements, satisfait de plus en plus difficilement la demande. Le succès quantitatif de notre commerce extérieur ne saurait masquer la faiblesse qualitative de nos exportations dont le manque de valeur ajoutée n'est pas digne d'une puissance développée. Enfin, deux sujets d'inquiétude demeurent : d'une part, la montée rapide des prix et, d'autre part, l'inégalité croissante dans la répartition des fruits de l'expansion.

La France connaît une incontestable prospérité...

Sous les effets conjugués d'une demande extérieure plus vive que prévu et de l'augmentation des besoins intérieurs alliée à une crainte de l'érosion monétaire, le rythme de croissance de l'indice de la production industrielle qui était resté relativement modéré (4 % environ) s'est progressivement accéléré dans le courant de l'année 1972 pour atteindre 7 %.

L'emballlement de la croissance est sensible dans la plupart des secteurs d'activité : biens intermédiaires, biens de consommation. Dans le domaine des biens d'équipement, il faut distinguer les différentes branches ; « l'équipement général industriel » connaît un certain plafonnement du fait de la difficulté grandissante de réaliser des investissements lourds en période de surchauffe.

Toutefois, pour l'ensemble de l'industrie, la croissance de la demande, tant intérieure qu'extérieure, adressée aux entreprises a été supérieure à celle de la production malgré la nette accélération de cette dernière.

Dans ces conditions, des tensions se sont manifestées au niveau des capacités de production : 29 % des entreprises sont empêchées de produire davantage par manque d'équipement. Les goulots « personnel » et « approvisionnement » sont un peu moins accentués, encore que la main-d'œuvre qualifiée soit toujours en défaut et que le manque d'approvisionnement touche près de 6 % des industriels.

Néanmoins, en 1972, la progression des dépenses d'investissements productifs est de 11 %, soit, compte tenu d'une hausse des prix de 5 %, une croissance en volume de 6 %. D'autre part, le redressement des taux d'autofinancement (69,3 % en 1972, contre 68 % en 1971) révèle un meilleur équilibre financier des entreprises.

Cependant, l'effort d'équipement demeure insuffisant et la saturation des capacités de production n'est pas sans conséquence à long terme sur le marché de l'emploi.

Pour 1972, celui-ci est relativement satisfaisant. La durée hebdomadaire du travail diminue lentement mais demeure plus élevée que dans les pays voisins, en particulier pour les ouvriers de l'industrie.

Les effectifs occupés augmentent trop peu, notamment dans le secteur secondaire, du fait d'investissements orientés vers les gains de productivité et surtout en raison de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Ainsi, le nombre des offres d'emploi non satisfaites ne cesse de croître sans que corrélativement soit enregistrée une baisse du nombre des demandeurs d'emploi.

L'inadaptation des possibilités de la main-d'œuvre aux besoins de l'industrie conjuguée avec la relative saturation des capacités de production entraîne des tensions sur l'ensemble des marchés, y compris celui du travail, et rend plus difficile l'apaisement souhaitable des tensions inflationnistes observées dans l'évolution des rémunérations et des prix.

...mais dans un climat inflationniste qui accentue les inégalités dans la répartition des fruits de la croissance.

En 1972, prix et rémunérations ont connu une évolution qui a nourri une inflation qu'amplifie une structure des coûts de production depuis longtemps dénoncée comme insuffisamment compétitive.

Par référence à l'année précédente, les prix de gros et de détail ont connu un rythme annuel de hausse particulièrement élevé : respectivement 5,8 % et 6,2 % contre 3,7 % et 5,5 % en 1971. L'augmentation des prix à la production n'a cessé d'être inquiétante : les prix agricoles à un rythme proche en fin d'année de 14 % et 11 % pour les prix industriels. Au niveau des prix de détail, la hausse des prix agricoles est directement ressentie compte tenu de l'importance des produits alimentaires dans l'échantillon d'observation de l'indice. Il en est de même pour les prix des services et seul le relèvement des prix des produits manufacturés a pu être contenu.

Le freinage artificiel de l'inflation obtenu par l'allégement de certains taux de T.V.A. au début de 1973 se révélera être de courte durée du fait des causes externes et structurelles de l'inflation.

Qu'elle soit nourrie par l'évolution des coûts notamment du fait de l'augmentation du prix des matières premières importées dont l'indice progresse de 31,3 % de mars 1972 à mars 1973, et de la progression rapide des salaires de l'ordre de 12 % en 1972, ou qu'elle soit soutenue par une vive demande alimentée par la progression des revenus des ménages et l'accroissement de la masse monétaire, et soumise à l'inélasticité de l'offre, l'inflation ne saurait connaître de répit dans la mesure où elle exacerbe les inégalités sociales et accentue les défauts structurels de notre appareil économique.

La poursuite du progrès du pouvoir d'achat des salaires dans un climat de hausse rapide des prix ne peut qu'accentuer les inégalités déjà observées dans la distribution des revenus.

En amont, paradoxalement, l'inflation ne prédispose pas à entreprendre la réforme cependant indispensable d'un appareil économique dont les structures inadéquates forment un terrain propice à son développement. Les faiblesses du secteur secondaire, le développement trop rapide, voire anarchique, du secteur tertiaire, la lente évolution du secteur primaire ne permettent pas à une économie développée de maintenir longtemps une structure de prix compétitive par référence à ses partenaires étrangers sans recours périodique à un ajustement monétaire. L'équilibre financier de nos échanges masque, en fait, un bilan qualitatif négatif, source d'appauvrissement.

Sur le plan interne, les imperfections du système de distribution accroissent le déséquilibre global dans le meilleur emploi des ressources nationales et sont génératrices de tensions auxquelles les mesures

d'ordre monétaire n'apportent qu'un répit passager et non une solution durable.

En 1972, la forte expansion industrielle en termes réels qu'a connue la France n'est nullement contestable. Elle a été accompagnée d'une inflation croissante qui n'a pu être véritablement maîtrisée jusqu'à ce jour. Sans en sous-estimer les causes externes liées au renchérissement des ressources importées et au laxisme monétaire international, celle-ci trouve encore sur le plan interne suffisamment de moyens de se développer du fait de l'absence depuis trop longtemps d'une véritable politique de réforme économique et sociale.

B. — DÉPENSES ET RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

1° *Les dépenses budgétaires.*

Les dépenses effectives du budget général se sont élevées à 194,1 milliards de francs contre 175,5 milliards de francs en 1971. La progression, qui est de l'ordre de plus de 10,5 %, est plus marquée qu'en 1971 (+ 8,3 %) mais du même ordre que celles observées les années antérieures. Par rapport aux prévisions initiales, les dépenses effectives ont été supérieures de 6 % au lieu de 3,75 % l'année précédente.

Les crédits initiaux du budget général ont été modifiés par un décret d'avances et une loi de finances rectificative en fin d'année. Ces mesures successives ont autorisé l'ouverture de crédits supplémentaires pour un montant global de 6,4 milliards de francs, soit + 3,5 % des dotations initiales.

Les dépenses effectives (194.058 millions) se rapprochent comme il suit des prévisions pour 1972 et des résultats de 1971 :

BUDGET GENERAL	1971	1972			VARIATIONS des dépenses de 1971 à 1972
	Dépenses effectives	Crédits initiaux	Crédits rectifiés	Dépenses effectives	
	(En millions de francs.)				(En %.)
I. — DÉPENSES ORDINAIRES.					
A. — Services civils.					
Titre I. — Dette publique	13.629,1	12.593	13.177	15.475,4	+ 13,5
Titre II. — Pouvoirs publics	379,3	441,2	443,3	447	+ 17,9
Titre III. — Moyens des services ..	60.179,5	65.420,2	66.542,7	67.103,5	+ 11,5
Titre IV. — Interventions publiques.	48.359,9	51.626,9	52.936,7	53.332,3	+ 10,3
Sous-totaux A	122.547,8	130.081,3	133.099,7	136.358,2	+ 11,3
B. — Services militaires.					
Titre III. — Moyens des services ..	17.462,5	16.613,4	16.789,7	18.828,8	+ 7,8
Totaux des dépenses ordi- naires	140.010,3	146.694,7	149.889,4	155.187	+ 10,8
II. — DÉPENSES EN CAPITAL.					
A. — Services civils.					
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat	7.020,6	7.610,1	10.325,5	8.498,7	+ 21,1
Titre VI. — Subventions d'investisse- ments accordées par l'Etat	14.492,1	14.095,4	14.356,7	15.392,5	+ 6,2
Titre VII. — Réparation des domma- ges de guerre	99,4	60	90	92,8	— 6,6
Sous-totaux A	21.612,1	21.765,5	24.772,2	23.984	+ 11
B. — Services militaires.					
Titre V	13.926,9	14.514,6	14.752,8	14.887,1	+ 6,9
Totaux des dépenses en capital	35.539	36.280,1	39.525	38.871,1	+ 9,4
Totaux généraux (I + II)	175.549,3	182.974,8	189.414,4	194.058,1	+ 10,5

Pour les dépenses ordinaires, l'accroissement est de 10,8 % contre 8,9 % pour le budget 1971. Bien que les interventions publiques aient repris une progression interrompue en 1971, l'accroissement tient, pour l'essentiel, aux dépenses relatives aux moyens des services civils.

Au titre de ces dernières dépenses, la progression est relativement plus forte pour les subventions de fonctionnement (+ 15,3 %). Le transfert à la Communauté économique européenne de diverses dépenses imputées jusqu'en 1970 au titre IV des budgets des Affaires étrangères et de l'Agriculture avait entraîné un sensible ralentissement dans la progression des dépenses. Mais en 1972, celle-ci retrouve un taux moyen comparable à celui des années antérieures (+ 10,3 %). A noter, cependant la progression rapide des dépenses du titre IV des budgets des Charges communes (+ 22 %) et de la Coopération (+ 17,5 %).

Représentant le cinquième des charges du budget général, les *dépenses en capital* ont représenté, en 1971, une augmentation (+ 9,4 %) supérieure à celle des récentes années. Notamment, la progression des dépenses civiles en capital (+ 11 %) contraste avec la relative stagnation constatée depuis 1967 (3,7 % en 1968, 2 % en 1969, 5,5 % en 1970, 3,3 % en 1971).

Bien que représentant la plus faible part des dépenses civiles en capital, les investissements directs de l'Etat ont progressé (+ 21,1 %) plus vivement que les subventions d'équipement (+ 6,2 %).

Les investissements de l'Etat sont répartis en trois grandes masses : les transports et les communications (1,47 milliard de francs), l'équipement culturel et social (2,42 milliards de francs), la part la plus importante étant réservée aux entreprises industrielles et commerciales (3,54 milliards de francs). Au titre de ces dernières ont reçu notamment en dotation de capital : E.D.F. (1.388 millions de francs), G.D.F. (746 millions de francs), S.N.C.F. (500 millions de francs), Entreprise minière et chimique (218 millions de francs), Aéroport de Paris (95 millions de francs), S.N.E.C.M.A. (50 millions de francs), Renault (280 millions de francs), La Villette (40 millions de francs), Air France (116 millions de francs), I.D.I. (31 millions de francs). L'Aviation civile, au titre des « Grands programmes d'études et de développement de matériel aéronautique », a financé les programmes « Concorde », « Airbus » et « Mercure » à hauteur de 1.474 millions de francs, plus 165 millions de francs inscrits sur un compte de prêts.

L'augmentation des subventions d'investissements (+ 6 %) a diversement affecté les secteurs d'intervention. Les plus fortes progressions sont enregistrées au titre des transports et communications (+ 31,5 %) et du logement et de l'urbanisme (+ 9,7 %). L'augmentation est faible pour l'équipement culturel et social (+ 5,1 %) et pratiquement nulle pour l'énergie et les mines (1 %) et l'agriculture (0,6 %).

La croissance des dépenses du titre V pour l'ensemble des budgets militaires a marqué un nouveau ralentissement : 12,4 % en 1970, 8,9 % en 1971, 6,9 % en 1972.

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	121.995
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

Il en résulte qu'au cours des années considérées 1963-1972, la progression a été la suivante :

		En moyenne annuelle
— Dépenses ordinaires civiles.	142 % soit	9,2 %
— Dépenses civiles en capital.	50 % soit	4,2 %
— Dépenses ordinaires militaires	59 % soit	4,8 %
— Dépenses militaires en capital	113 % soit	7,9 %

Dans la même période, l'indice des prix de détail (base 100 en 1962) passait de 104,8 % (moyenne 1963) à 153,7 % (moyenne 1972) soit 48,9 points d'écart.

Une fois de plus, il nous est permis de constater, qu'en matière d'équipement, la priorité a été donnée aux dépenses militaires au détriment des équipements collectifs dans la mesure où les dépenses ordinaires civiles pouvaient difficilement être contenues.

2^o *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 1972 a atteint 212,6 milliards de francs, soit + 13,1 % par rapport à l'année précédente et + 6,1 % 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 12.465 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 (12.205 millions de francs) et, d'autre part, par application de l'article 20 de la loi du 24 décembre 1969 qui prévoit 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 (260 millions de francs). Il marque une progression de 14,2 % du même ordre de grandeur que celle des recettes fiscales.

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 1972, le prélèvement s'élève à 1.901 millions de francs.

NATURE DES PRODUITS	1971 Recettes effectives	1972		VARIA- TIONS de 1971 à 1972 (Recettes effectives)
		Prévisions initiales	Recettes effectives	
	(En millions de francs.)			(En %.)
A. — Impôts et monopoles :				
Impôts directs et taxes assimilées	54.001	61.349	61.642	+ 14,1
Enregistrement	7.284	7.723	8.511	+ 16,8
Timbre et impôt sur opérations de bourse ..	3.436	3.807	3.721	+ 8,3
Douanes, taxes sur les produits pétroliers	15.122	16.043	16.173	+ 6,9
Taxes sur le chiffre d'aff- aires	82.090	88.616	95.259	+ 16
Contributions indirectes	7.941	8.976	8.922	+ 12,4
Autres taxes indirectes - Monopoles des poudres à feu	385	469	465	+ 20,8
Sous-totaux A	170.259	186.983	194.693	+ 14,4
B. — Autres recettes	17.662	13.320	17.880	+ 1,2
Totaux des recettes avant prélèvements (A + B)	187.921	200.303	212.573	+ 13,1
C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat :				
— au profit des collectivités locales	— 10.915	— 12.465	— 12.465	+ 14,2
— au profit des Communautés économiques euro- péennes	— 1.254	— 1.846	— 1.901	+ 51,6
Sous-totaux C	— 12.169	— 14.311	— 14.366	+ 18,1
Totaux des recettes budgétaires revenant à l'Etat	175.752	185.992	198.207	+ 12,8

a) *Les recettes fiscales.*

Excédant de 4,1 % les prévisions initiales (187 milliards de francs), les recettes fiscales de l'Etat en 1972 (194,7 milliards de francs) ont dépassé de 14,4 % les recouvrements de 1971 (170,3 milliards de francs). 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 revenant à l'Etat se maintient à un niveau du même ordre que les années antérieures : 17 % en 1972 au lieu de 16,8 % en 1971 et 17,6 % en 1970.

A la différence de 1971, les recettes d'impôts directs ont à nouveau sensiblement augmenté : (+ 14,1 % contre + 2,8 % en 1971).

Le nombre d'assujettis à l'impôt sur le revenu est de l'ordre de 10,6 millions, soit environ 47 % des foyers installés en France; il a peu varié par rapport à l'année précédente : + 3,8 %. Le produit de cet impôt a progressé de 15 % environ. Encore faut-il souligner l'existence de restes à recouvrer importants au 31 décembre 1972.

Le produit de l'impôt sur les sociétés a progressé de 12,3 % contre 2,3 % en 1971. Il faut rappeler que la faible augmentation observée l'année précédente était due, pour partie, au ralentissement de la croissance des bénéficiaires fiscaux en 1970 et à l'augmentation des charges déductibles au titre de l'intéressement des travailleurs dans les entreprises.

Les recettes des taxes sur le chiffre d'affaires ont fortement augmenté : + 16 %. Cette croissance particulièrement importante est liée à plusieurs phénomènes. En premier lieu il faut observer que le montant des recettes provenant des taxes sur le chiffre d'affaires est brut; il faudrait déduire de celui-ci les remboursements qui s'inscrivent en dépenses à deux chapitres du budget. Ces remboursements ont progressé d'une part au bénéfice des exportateurs et, d'autre part, en raison des nouvelles mesures prises en 1972, pour mettre fin à l'application de la règle dite du « butoir ». Sous le bénéfice de cette observation, la croissance des recettes de taxe sur le chiffre d'affaires ne serait plus que de 13,1 %.

En second lieu, il faudrait déterminer la part de cette augmentation qui résulte directement de la croissance de la production intérieure brute et celle qui est indirectement produite par l'érosion monétaire. Observons que pour 1972, la production intérieure brute s'est accrue par rapport à 1971 de 11,5 % en valeur, soit 5,6 % en volume avec une croissance des prix de 5,6 %. Par ailleurs, l'augmentation des prix à la consommation s'est élevée à 5,8 % pour cette même année.

Enfin, l'analyse de la croissance de ces recettes est rendue délicate du fait de l'existence de quatre taux différents de T.V.A. appliqués à des productions ou des services dont les croissances respectives

évoluent de façon distincte tant en volume qu'en prix. Près des deux tiers des recettes proviennent du taux normal à 19 %, le taux intermédiaire à 15 % en fournissant 23 % et le solde de l'ordre de 10 % provenant de l'application des taux majoré (25 %) et réduit (7 %).

Dans ces conditions, on peut attribuer empiriquement la croissance des recettes en matière de taxes sur le chiffre d'affaires à parts égales à la croissance et à l'inflation.

L'augmentation de 981 millions de francs, soit 12,4 %, constatée pour les autres contributions indirectes provient, à concurrence de 358,5 millions, de celle du produit de l'impôt spécial sur les tabacs et allumettes qui s'est accru de 7,8 % en 1972, contre 6,7 % en 1971. Les droits sur les alcools ont à nouveau fortement progressé; ils s'établissent à 3.117 millions de francs (+ 25,2 %).

Les produits des douanes ont augmenté de 6,9 % en 1972 (16.173 millions contre 15.122,4), la part des taxes sur les produits pétroliers affectée au budget général qui en constitue l'essentiel s'étant, quant à elle, accrue de 7,2 % (12.767,8 millions au lieu de 11.908,1).

Les produits de l'enregistrement ont progressé de 16,8 % (8.511,2 millions en 1972 contre 7.284,3 en 1971), ceux du timbre de 4,8 % seulement (3.323,5 millions contre 3.170,2). Pour l'impôt sur les opérations de bourse, la progression de plus de 48 % par rapport à 1971 (396 millions contre 265,7) et les plus-values encore plus importantes par rapport aux estimations de la loi de finances (250 millions) ont été la conséquence de l'augmentation, en 1972, du volume des transactions boursières.

b) *Autres recettes.*

Les recettes non fiscales n'ont représenté en 1972 que 8,4 % du total des recettes brutes du budget général, contre 9,4 % en 1971 et près de 10 % en 1970. Aussi modérée qu'en 1971 (1,2 %), leur progression d'ensemble a été bien inférieure à celle du produit des impôts (14,4 %).

NATURE DES RECETTES	RECOUVREMENTS (en millions de francs)	
	1971	1972
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	1.537	1.937
Produits et revenus du domaine de l'Etat .	181	267
Taxes, redevances et recettes assimilées ..	2.668,5	2.540
Intérêts des avances, prêts et dotations en capital	2.759	3.203
Retenues et cotisations sociales	3.266	3.719
Recettes provenant de l'extérieur	914	338
Opérations entre administrations et services publics	131	324
Divers	2.141	849
Fonds de concours :		
— ordinaires et spéciaux	3.567,5	4.100
— coopération internationale	497	603
Totaux	17.662	17.880

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, pour l'essentiel, à l'accroissement des bénéfices nets des entreprises publiques (1.308,1 millions en 1972 contre 744,4 en 1971) et des établissements à caractère financier (256,25 contre 146,5).

Pour les neuf dixièmes, les bénéfices versés par les entreprises publiques viennent du secteur financier : Banque de France (1.180 millions de francs), banques et sociétés d'assurances nationalisées (128 millions de francs), Caisse des dépôts et consignations (250 millions de francs). Tout en poursuivant leur déclin, les produits de la Loterie Nationale tendent à se stabiliser (148 millions de francs contre 149 millions de francs en 1971).

Les *produits et revenus du domaine de l'Etat* se sont accrus de 47,5 % (267 millions contre 181 en 1971). Cette forte augmentation tient à la fois :

- à l'accroissement important des recettes de l'espèce encaissées par les comptables des impôts, qui constituent l'essentiel de ce poste (184,4 millions en 1972 contre 155,9 en 1971);

- à un versement de 36,35 millions de l'Office des forêts;
- au gonflement des recettes diverses du domaine (18,4 millions contre 0,2).

Le produit des *taxes, redevances et recettes assimilées* marque un fléchissement dû essentiellement à des transferts sur d'autres postes de recettes de certaines ressources, notamment sur la ligne des *intérêts des avances, des prêts et dotations en capital* dont la progression de 16 % d'une année sur l'autre est motivée, pour l'essentiel, par ces nouvelles affectations comptables.

Les *recettes provenant de l'extérieur* sont en très nette décroissance (338 millions contre 914,5 en 1971) due à la forte diminution du versement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, qui constituait la principale ressource de la catégorie. Ramenée de 1.769,5 millions en 1970 à 733,8 en 1971, à la suite de la décision du Conseil des Communautés européennes du 21 avril 1970, la contribution du Fonds, qui ne porte plus que sur les sommes revenant à la France pour les comptes antérieurs au 1^{er} janvier 1971, n'a pas atteint 79 millions en 1972. Elle est appelée à disparaître totalement.

Cette perte de recettes a été partiellement compensée par l'accroissement des ressources tirées du remboursement par la C.E.E. des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget (201,8 millions contre 125,4) et, accessoirement, du versement du Fonds social européen (36,7 millions contre 34,2).

Les *recettes provenant d'opérations entre administrations et services publics* ont considérablement progressé (324,2 millions contre 131 en 1971). La raison essentielle en est la minoration anormale des ressources de 1971 du fait de l'absence presque totale de versement au titre de la contribution aux dépenses de police des communes situées dans le ressort de la Préfecture de police (seulement 5,3 millions de recettes pour 170,1 millions de restes à recouvrer au 31 décembre 1971). En 1972, les sommes encaissées à ce titre ont atteint 172,5 millions, mais les restes à recouvrer en fin d'année s'élevaient encore à 169,9 millions.

Le compte « *Divers* » accuse un net fléchissement en 1972 : 849 millions de francs contre 2.141 millions de francs en 1971. La diminution du produit des recettes accidentelles (— 190 millions de francs) et l'amenuisement des recettes en atténuation des frais de trésorerie (— 1.177 millions de francs) en sont la cause essentielle. A noter,

cependant, que le produit des recettes en atténuation des frais de trésorerie versés par la Banque de France au titre notamment des opérations d'open-market a été intégré au versement que celle-ci effectue au titre du dividende dû à l'Etat (Cf. ci-dessus).

Les fonds de concours « ordinaires et spéciaux » (4.100 millions de francs au lieu de 3.567 millions de francs) sont en accroissement de 533 millions, soit 14,9 %. Les principales augmentations apparaissent aux Ministères des Armées (+ 126,9 millions pour l'ensemble des sections), de l'Education nationale (+ 146,3) et aux Services généraux du Premier Ministre (64,9 millions de francs).

Les fonds de concours au titre de la coopération internationale, en forte et constante progression, sont passés de 64,8 millions de francs en 1968 à 497,2 en 1971 et 603,1 en 1972. Comme les années précédentes, ils proviennent en majeure partie de versements effectués par des Etats concourant à la réalisation des programmes communs de matériels militaires.

II. — Observations sur la gestion budgétaire 1972.

Après avoir examiné les résultats d'ensemble de l'exécution des lois de finances pour 1972, 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 29 décembre 1971, le budget pour 1972 a été modifié par la loi de finances rectificative du 23 décembre 1972 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		
			d'affectation spéciale	d'avances	de prêts
(En millions de francs.)					
I. — DÉPENSES.					
Dépenses constatées	195.334	33.935	5.060	20.878	3.944
Annulations de dépenses	— 1.276	— 80	— 2	»	»
Dépenses nettes	194.058	33.855	5.058	20.878	3.944
II. — CRÉDITS.					
<i>Crédits ouverts par les lois de finances :</i>					
— loi de finances initiale (1)	182.975	33.198	4.314	18.878	4.768
— loi de finances rectificative ..	6 378	67	30	95	150
Total des crédits votés.	189.353	33.265	4.344	18.973	4.918
<i>Modifications en cours d'année :</i>					
Report de la gestion précédente (2).	7.531	482	285	»	2.170
Décrets d'avances	61	»	»	»	»
Annulations	— 664	— 67	— 32	— 25	— 76
Fonds de concours	4.759	597	407	»	»
Virements, transferts, répartitions :					
— ouvertures de crédits	13.108	1.473	12	10,5	628
— annulations de crédits	— 13.233	— 1.473	— 12	— 10,5	— 499
Augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles	»	140	403	»	73
Total des modifications de crédits	11.562	1.152	1.063	— 25	2.296
Total net des crédits uti- lisables	200.915	34.417	5.407	18.948	7.214
Report à la gestion sui- vante	— 7.519	— 583	— 393	»	— 3.265
Total net des crédits uti- lisés	193.396	33.834	5.014	18.948	3.949
<i>Règlements à opérer :</i>					
Crédits complémentaires demandés (couverture des excédents de dé- penses)	3.803	829	6	2.091	»
Crédits non consommés à annuler .	— 3.141	— 808	— 36	— 161	— 5
Total des crédits défini- tifs (3)	194.058	33.855	4.984	20.878	3.944

(1) Déduction faite des économies réalisées en application de l'article 16 de la loi de finances pour 1972.

(2) Y compris les reports de crédits de fonds de concours pour dépenses ordinaires.

(3) Ce total est égal à celui des dépenses nettes, sauf pour les comptes d'affectation spéciale, qui présentent un excédent de dépenses sur les crédits correspondant aux dépenses du compte 12-046 « Opérations de reconstruction effectuées pour le compte de la CAREC ».

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 1972. 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

Les ouvertures de crédits par décrets d'avances ont atteint un volume très faible par rapport aux années précédentes. Pour le budget général elles s'élèvent à 61,2 millions de francs seulement contre 445 millions de francs en 1971 et 1.545 millions de francs en 1970. Pour les comptes spéciaux, aucun crédit supplémentaire n'a été ouvert en cours d'année; en 1970 et 1971, des dotations de 210 et 200 millions avaient été inscrites en cours d'année.

Ces crédits ont été mis à la disposition des ministères dépen- siers par un décret en date du 10 avril 1972. Ils représentent pour le budget général 0,03 % du budget initialement adopté contre 0,4 % lors de la gestion précédente et 1 % en 1970. Ils étaient destinés essentiellement à couvrir les dépenses engagées par l'organisation du référendum relatif à l'extension de la Communauté économique européenne.

B. — LES ARRÊTÉS PORTANT ANNULLATION 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 ». Toutefois, cette disposition ne régit pas la procédure appliquée pour les mesures d'économie réalisées également par arrêté et prévues par la loi de finances. Ces dernières ont fait l'objet d'un arrêté du 31 mars 1972 qui a annulé, sur le budget général, 240 millions de francs en crédits de paiement et 112,2 en autorisations de programme.

En ce qui concerne les annulations de crédit effectuées en application de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, elles s'élèvent à 664 millions de francs pour le budget général, 67 millions de francs pour les budgets annexes et 133,2 millions de francs au titre des comptes spéciaux.

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

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 20 novembre 1972 publié simultanément avec la loi au *Journal officiel* du 27 décembre 1972. 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.

Pour de nombreux chapitres, les annulations ne sont pas suffisantes pour ramener les crédits au niveau des possibilités réelles d'utilisation : ainsi, au chapitre 43-73 « application de la loi du 23 novembre 1957 sur le reclassement des travailleurs handicapés » du budget du Travail et de l'Emploi malgré une annulation de 1,4 million de francs par arrêté, 2,7 millions restent à annuler par la loi de règlement. Il est regrettable qu'il ne soit pas tenu compte des annulations dans l'évaluation des « services votés » servant de base aux prévisions budgétaires.

Les annulations sont parfois suivies, pour un même chapitre, par des ouvertures de crédits. C'est notamment le cas des lignes bénéficiant de crédits de répartition : 26 chapitres ayant reçu au total 1.049 millions lors de la « grande répartition » du 6 juillet 1973 avaient subi, le 20 novembre 1972, des réductions de crédits de 94,2 millions. Pour d'autres chapitres, la dotation a été successivement diminuée par l'arrêté d'annulation précité, puis augmentée par la loi de finances rectificative du 23 décembre 1972 (textes publiés le même jour au *Journal officiel*) ; ce fut le cas du chapitre 45-44 « Chemins de fer — Application des articles 19, 19 *bis* et 19 *quater* de la Convention du 31 août 1937 entre l'Etat et la S.N.C.F. » du budget des Transports terrestres (annulation : 500.000 F, ouverture : 45,1 millions) et du chapitre 65-42 « Subvention pour une meilleure utilisation des flots d'habitation » du budget de l'Equipement (annulation : 500.000 F en crédits de paiement et 1 million en autorisations de programme, ouverture : 32,5 millions dans les deux catégories).

Ces opérations de sens contraire traduisent des incertitudes dans l'appréciation des besoins ; certaines de celles qui interviennent presque simultanément (arrêté d'annulation du 20 novembre et « collectif »

budgétaire du 23 décembre 1972) peuvent apparaître superflues dans la mesure où elles ne correspondent en fait qu'à une nouvelle répartition des crédits entre les différentes lignes d'un même chapitre.

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^o *Fonds de concours et rétablissements de crédits
intéressant le budget général.*

DESIGNATION	FONDS DE CONCOURS rattachés			RETABLISSEMENTS de crédits		
	1970	1971	1972	1970	1971	1972
	(En millions de francs.)					
<i>Services civils.</i>						
Dépenses ordinaires	1.669	1.786	1.997	176	277	186
Dépenses en capital	326	456	684	462	358	104
<i>Services militaires.</i>						
Dépenses ordinaires	1.318	1.521	1 656	444	489	518
Dépenses en capital	435	816	422	417	460	468
Totaux pour le budget général	3.748	4.579	4.759	1.499	1.584	1.276
Pourcentages par rapport aux dépenses nettes	2,3 %	2,6 %	2,4 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %

Les crédits de fonds de concours rattachés au cours de la gestion ont augmenté en moyenne de 4 %, soit à un rythme inférieur à la progression du montant des dépenses nettes du budget général (+ 10,5 %). Alors que par rapport à ces dernières leur proportion était passée de 1,8 % en 1968 à 2,6 % en 1971, elle n'atteint plus que le niveau de 2,4 %.

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

- près de 32 % du montant total sont des contributions des tiers (collectivités, établissements publics...) à des dépenses engagées pour certaines actions ou des équipements ;
- 20 % 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...) ;
- 40 % 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,...).

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

- au titre III, sur un total de 3.312 millions de francs, 50 % bénéficient au budget des Armées, Section commune ; 33 % aux Services financiers ;
- au titre IV, sur un total de 340 millions de francs, 60 % sont rattachés à la Coopération, 15 % à l'Agriculture ;
- au titre V, pour un montant global de 643 millions de francs, 65 % intéressent le budget des Armées et 21 % celui de l'Équipement ;
- au titre VI, les rattachements qui s'élèvent à 462 millions de francs intéressent le budget de l'Éducation nationale (62 %) et les Services généraux du Premier Ministre (34 %).

Le taux de recouvrement des fonds de concours est de l'ordre de 85,9 % en 1972 contre 90,5 % en 1971 et 93,7 % l'année précédente. Ce taux est en nette diminution par rapport à ceux observés les années antérieures. Cette détérioration serait la conséquence du retard apporté par des collectivités locales à verser leur contribution à certaines opérations d'investissement.

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. Ainsi, les participations de tiers encaissées en 1972 n'ont donné lieu à rattachement de crédit au titre de la même gestion que dans la proportion de 83 %. Le complément, soit 793 millions, constitue donc un report aux gestions suivantes, non de crédits proprement dits, mais de droits à crédits.

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.

L'examen des fonds de concours permet de constater que les contributions des tiers représentent une part croissante des crédits consacrés aux dépenses en capital des services civils : 2,8 % en 1972 contre 0,8 % en 1968.

En outre, les retards apportés dans le versement des participations rendent plus difficile la gestion des crédits budgétaires et peuvent entraîner des opérations comptables d'une régularité contestable.

Pour 1972, les rétablissements de crédits se sont élevés à 1.276 millions de francs contre 1.584 millions de francs pour la gestion précédente, soit une réduction de l'ordre de 19 %. Cette réduction substantielle du volume des rétablissements de crédits provient essentiellement d'une amélioration de la gestion des dépenses civiles. 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 en parts sensiblement égales entre des ordonnances de virement et des changements d'imputation.

On doit cependant regretter la persistance de certains errements. Au budget des *Services financiers*, une part importante des rétablisse-

ments de crédits provient de la réimputation de dépenses de personnel effectuées provisoirement sur d'autres chapitres dans l'attente du rattachement des crédits de fonds de concours destinés à les couvrir.

L'utilisation de cette procédure est parfois beaucoup plus contestable. Tel est le cas du rétablissement de crédits en date du 29 décembre 1972 portant sur les deux chapitres 31-43 « Direction générale des impôts — Rémunérations principales » et 31-91 « Indemnités résidentielles » du budget des Services financiers, par réimputation d'une dépense de 9,95 millions au chapitre 31-47 « Rémunération des personnels auxiliaires de la Direction générale des impôts ». Lié à la création de 859 emplois à la Direction générale des impôts et à la suppression corrélative d'un certain nombre de postes d'auxiliaires, ce mouvement constitue en réalité un virement occulte ; il a été effectué en violation des règles fixées par l'article 14 de la loi organique, tant dans sa forme (absence de décret) que dans son montant qui, ajouté au virement — régulier — réalisé par décret du 7 décembre 1972, dépasse « la limite du dixième de la dotation ».

*2° Affectation de recettes
au profit des budgets annexes.*

DESIGNATION	DEPENSES nettes	MAJORA-TIONS de crédits (art. 21)	CREDITS de fonds de concours	RETABLIS-SEMENT de crédits
	(En millions de francs.)			
<i>Services civils.</i>				
Imprimerie nationale	330,5	83,4	»	0,4
Légion d'honneur	27,1	0,9	»	»
Monnaies et médailles	144,5	13,4	»	»
Ordre de la Libération	0,9	»	»	»
Postes et télécommunications ..	21.967,7	28,4	597,4	64,2
Prestations sociales agricoles .	10.207,3	»	»	»
Totaux	32.678	126,1	597,4	64,6
<i>Services militaires.</i>				
Services des essences	697,8	13,5	»	4
Services des poudres	478,9	»	»	11,8
Totaux	1.176,7	13,5	»	15,8
Totaux des budgets annexes	33.854,7	139,6	597,4	80,4

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 817,4 millions de francs en 1972 contre 727,9 millions de francs en 1971. Ce montant ne représente que 2,41 % des dépenses nettes au lieu de 2,44 % en 1971, 2,77 % en 1970 et 3,67 % en 1969.

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 1972, 15,2 milliards contre 11,8 en 1971.

Pour le seul budget général, il représente 13,1 milliards, soit une progression de 26 % par rapport à la gestion précédente, et 7,1 % des dotations ouvertes par la loi de finances initiale contre 5,9 % pour la gestion 1971.

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 404 millions en 1972, contre 229,4 en 1971 (+ 76 %). Cette progression résulte de deux évolutions de sens contraires : une diminution des virements concernant les budgets civils (199,5 contre 226,4), un gonflement sensible de ceux opérés entre les quatre sections des Armées, où, après trois années de disparition presque totale, ils atteignent 204,5 millions et retrouvent leur niveau des années 1967 et 1968.

L'utilisation de la procédure du virement pour répartir les excédents de certains chapitres budgétaires entre d'autres chapitres insuffisamment dotés a été relevée, comme en 1971, au budget de l'Education nationale, où les virements se sont élevés à 28,3 millions et à celui de l'Intérieur où ils ont atteint 26 millions. La surévaluation des chapitres à partir desquels sont opérés les virements tend à leur faire jouer un rôle de « réservoir » non prévu par la réglementation budgétaire.

Les formes imposées par l'article 14 de la loi organique ont, de manière générale, été respectées. La limitation des virements au dixième des dotations des chapitres a été souvent atteinte mais n'a été dépassée qu'au chapitre 34-02 du budget des Services financiers.

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 1972 pour un montant sensiblement supérieur à celui de la gestion précédente : 6.311 millions de francs au lieu de 5.426 millions de francs, soit une augmentation de 16 %.

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 de plus en plus comme une « plaque tournante » en matière de transferts de crédits.

Si le nouveau procédé de financement introduit en 1971 pour les dépenses de soutien aux marchés agricoles (prise en charge directe par le F.E.O.G.A.) réduit en effet considérablement les transferts entre les budgets des Charges communes et de l'Agriculture, le volume des crédits transférés vers le budget des Charges communes ou à partir de celui-ci ne cesse de croître. Depuis 1971, les ouvertures y sont supérieures aux annulations.

La Cour des comptes attire à nouveau l'attention sur la gestion des crédits inscrits aux chapitres des différents « Fonds » ouverts au budget du Premier Ministre et notamment sur ceux affectés au « Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire » (F.I.A.T.). Les crédits transférés ont parfois servi à compléter les crédits de fonctionnement ou d'intervention des titres III et IV sans que puisse être toujours vérifiée l'identité d'objet entre les crédits annulés et les crédits ouverts. Ainsi, des crédits inscrits à ce Fonds ont été transférés aux budgets : des Affaires culturelles, chapitre 43-25 : « musique, art lyrique et danse : subventions » ; du Développement industriel et scientifique, chapitre 44-12 : « Application de l'article 18 *ter* de la Convention entre l'Etat et la S.N.C.F. » ; de la Marine marchande, chapitre 44-01 « Subventions aux pêches maritimes ». La Cour précise « l'administration justifie ces transferts entre titres différents du budget par le caractère des dotations du F.I.A.T., qui constitueraient « des crédits globaux dont la répartition ne peut être déterminée au moment où ils sont votés ». Cette définition s'applique normalement, non aux crédits faisant

l'objet de transferts, mais à ceux qui sont soumis à la procédure des répartitions de l'article 7 de la loi organique, qui n'est pas applicable en l'espèce ».

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 6.392 millions de francs, en augmentation de plus de 34,5 % par rapport à 1971.

Mises à part les répartitions relatives aux dépenses éventuelles ou accidentelles et qui s'élèvent à 57,1 millions de francs, les répartitions à partir du budget des Charges communes (4.861 millions de francs) ont marqué une croissance particulièrement importante, notamment pour les traitements, salaires et accessoires (+ 32 %).

Comme les années précédentes, la « grande répartition » est intervenue plus de six mois après la clôture de la gestion (arrêté du 6 juillet 1973). Elle a comporté un certain nombre d'erreurs qui ont nécessité un arrêté complémentaire daté du 11 septembre 1973. Mais ces erreurs sont aussi à l'origine, soit de dépassements de crédits, soit d'excédents qui doivent être annulés par la loi de règlement. En outre, la procédure de répartition, présentée dans l'article 7 de la loi organique comme une limite à la règle de la spécialité des crédits, devrait conserver un caractère exceptionnel. Il paraît que ce principe ait été quelque peu oublié.

Au titre des *budgets annexes*, les procédures de virement, transfert et répartition n'ont concerné que le budget des Postes et Télécommunications pour un montant de 1.473 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 1972 à 1973 s'élèvent à 7.519 millions de francs contre 7.531 millions de francs l'année précédente et 7.731 millions de francs pour les reports de 1970 à 1971, soit une lente diminution d'une année sur l'autre.

En ce qui concerne les reports des 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), nous pouvons noter que le nombre des chapitres mentionnés à l'état H

de la loi de finances est en augmentation et passe de 75 à 76. Rappelons que les crédits inscrits à ces chapitres sont reportables sans être soumis à la double limitation édictée par l'article 17 de la loi organique.

Au total, les crédits reportés inscrits sur des chapitres de l'état H s'élèvent à 2.221 millions de francs contre 2.556 l'année précédente et représentent 83 % de l'ensemble des reports de crédits ordinaires. Par rapport aux crédits nets, la proportion des reports s'établit en moyenne à 15 %.

Les reports les plus importants en pourcentage apparaissent à quelques chapitres des budgets de l'Agriculture, des Anciens combattants et des Rapatriés où ils dépassent 80 %. A noter au budget des Services financiers, les crédits du chapitre 42-80 « Participation à diverses expositions internationales », provenant en totalité de reports de la gestion précédente, ont été de nouveau intégralement reportés. En valeur absolue, les reports les plus élevés affectent le budget des Charges communes : 1.472 millions de francs, soit 66 % du total.

Pour les chapitres autres que ceux figurant à l'état H, les reports à la gestion suivante sont beaucoup moins élevés en raison de leur caractère exceptionnel et des règles strictes auxquelles ils sont soumis. Ils ont atteint le montant de 372 millions de francs contre 346 en 1971, soit seulement 0,27 % des crédits nets correspondants.

Contrairement à la règle fixée par l'article 17 de la loi organique, quelques reports ont été supérieurs au dixième de la dotation initiale du chapitre concerné sans que les justifications soient satisfaisantes. Ils en ont représenté :

- 121 % de la dotation initiale du chapitre 34-11 « Etudes, recherches et statistiques » du budget des Transports — Section commune ;
- respectivement 15,7 % et 11,7 % des chapitres 34-02 « Administration centrale — Matériel », 34-82 « Transports aériens — Contrôles techniques » et 34-22 « Navigation aérienne du budget de l'Aviation civile ».

D'autres anomalies ont été constatées par la Cour :

- au budget des Territoires d'outre-mer, le chapitre 41-91 « Subventions aux budgets locaux des T.O.M. » présente un report de 99.000 F à la gestion suivante, alors que la totalité de sa dotation a été utilisée, rendant nécessaire une ouverture

de crédits complémentaires demandée dans le projet de loi de règlement. Cette situation insolite est la conséquence d'une erreur dans l'arrêté de répartition du 6 juillet 1973 ;

- au budget des Charges communes, l'ordonnancement, en fin de gestion, au profit du compte d'affectation spéciale « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités » de la totalité du reliquat disponible au chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » (6,13 millions), sans besoin réel ou immédiat, constitue un exemple d'une pratique déjà critiquée par la Cour.

L'augmentation de 20 % d'une année sur l'autre des reports de crédits affectant les budgets annexes concerne principalement le budget des Postes et Télécommunications. Elle porte sur des fonds de concours et s'explique par l'ouverture tardive des autorisations budgétaires correspondant au versement des contributions de tiers.

Les reports des comptes *d'affectation spéciale* se sont élevés à 393,7 millions contre 284,8 en 1971. L'augmentation concerne surtout le Fonds spécial d'investissement routier (154,2 millions au lieu de 90,4), le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (89 millions contre 83,1) et le compte « Soutien financier à l'industrie cinématographique » (30,4 millions au lieu de 13,7 millions de francs en 1971).

Les crédits reportés sur les comptes *de prêts et de consolidation* ont également augmenté, mais dans des proportions substantielles : 3.265 millions au lieu de 2.170. Les plus importantes concernent les prêts du Fonds de développement économique et social (1.285 millions contre 1.042 en 1971), les prêts à des Etats ou à des organismes étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement (310 millions contre 398), prêts au Crédit national et à la Banque française du commerce extérieur... (1.090 millions contre 290), prêts aux gouvernements de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie (305 millions contre 209), prêts à la S.N.I.A.S. et à la S.N.E.C.M.A. (150 millions contre 100).

F. — LES DÉPASSEMENTS ET LES CRÉDITS NON CONSOMMÉS

DESIGNATION	1971			1972		
	Dépassements		Annulations demandées	Dépassements		Annulations demandées
	de crédits	d'autorisa- tions de découverts		de crédits	d'autorisa- tions de découverts	
	(En millions de francs.)					
Budget général	3.623	»	1.814,8	3.802,7	»	3.141
Budgets annexes	810,4	»	390,5	827,2	»	807,5
Comptes spéciaux du Trésor.	418,6	(1) 5.825,9	506,1	2.097,9	(1) 5.597,5	202
Totaux	4.852	5.825,9	2.711,4	6.727,8	5.597,5	4.150,5

(1) Compte d'opérations monétaires « Opérations avec le Fonds monétaire International ».

Les crédits complémentaires demandés pour couvrir les dépassements constatés sur le budget 1972 sont d'un volume supérieur à celui de l'année précédente de l'ordre de 38,6 %. Les crédits non consommés dont l'annulation est proposée ont augmenté de 53 % passant de 2,7 milliards de francs en 1969 à 4,1 milliards de francs. Enfin, les dépassements d'autorisations de découverts des comptes spéciaux ont diminué de 3,9 %. En fait, ces dépassements ne concernent que le seul compte qui retrace les opérations avec le Fonds monétaire international dont le découvert passe de 5,8 milliards de francs en 1971 à 5,6 milliards de francs en 1972.

Pour le budget général, les dépassements ont progressé de 4,9 % contre 87,5 % 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. Ces derniers subissent (en valeur) 99,8 % des dépassements en 1972 contre 99,5 % en 1971 et 96 % en 1970).

A concurrence de 91,4 %, ces dépassements sur crédit évaluatifs apparaissent au budget des Charges communes. Ils concernent la dette publique et surtout les dépenses en atténuation de recettes dont

l'accroissement s'explique à la fois par l'évolution des recettes, le développement des exportations et l'assouplissement de la règle du « butoir ». La sous-estimation de ces dépenses pourrait être réduite en 1973, la dotation initiale du chapitre les concernant ayant presque doublé.

Le volume décroissant des dépassements sur crédits limitatifs ou provisionnels, c'est-à-dire des dépassements irréguliers, s'établit à 0,2 % en 1972 contre 0,5 % en 1971, 2,5 % en 1970 et 3,7 % en 1969. Ceci témoigne d'un progrès dans la gestion. La Cour des comptes observe que certains dépassements résultent d'erreurs dans la gestion des crédits. La préparation de l'arrêté de « grande répartition » du 6 juillet 1973 s'est accompagnée de plusieurs erreurs matérielles qui ont eu pour conséquence de faire apparaître des dépassements de crédits limitatifs. Certains d'entre eux, aux budgets de l'Aviation civile et des Services financiers, ont été régularisés par un arrêté complémentaire de répartition du 11 septembre 1973. D'autres subsistent et nécessitent des ouvertures de crédits, par la loi de règlement.

Mais certains de ces dépassements deviennent habituels et méritent à ce titre d'être relevés. Au budget de l'Agriculture, le chapitre 34-94 « Consommation en nature dans les établissements relevant du Ministère de l'Agriculture » n'a, pas plus que les années précédentes, reçu de dotation ; il a néanmoins supporté une dépense de 9.499 F qui s'inscrit en excédent. Au chapitre 34-42 « Chemins de fer et transports — Matériel » des Transports terrestres, les dépenses ordonnancées en anticipation de fonds de concours n'ont pas été couvertes dans leur totalité, par les rattachements ultérieurs, et un dépassement de 678.878 F en a résulté.

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 2,4 % des crédits initiaux inscrits dans la loi de finances pour 1972. 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.

Les dépassements concernant les comptes spéciaux du Trésor marquent une progression considérable par rapport à 1971 (+ 401 %). 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 LES CONTRACTIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES

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, quelques anomalies ont été relevées par la Cour des comptes. Les unes ont un caractère occasionnel, leur nombre et leur gravité ne se sont pas accrues par rapport aux années précédentes. Les autres, tendent à devenir systématiques et posent le problème de l'adoption même des règles budgétaires à certaines situations nouvelles.

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. Ainsi au budget des Transports terrestres, des dépenses de nature semblable sont payées sur les crédits des chapitres 53-10 « Etudes générales des transports » et 63-40 « Recherche en matière de transports — Subvention d'équipement ».

D'autres imputations contestables ne s'expliquent pas par une difficulté d'appliquer la nomenclature budgétaire. Des modifications, en elles-mêmes satisfaisantes, apportées à celle-ci peuvent s'accompagner de pratiques contestables qui en limitent les effets. Ainsi, aux Transports terrestres, les « Subventions d'exploitation à la S.N.C.F. » (chapitre 45-42) ont été isolées en 1972 de la prise en charge par l'Etat de la contrepartie des obligations de service public (chapitre 45-43). Mais c'est le premier de ces chapitres qui a supporté la contrepartie du refus des majorations de tarifs pour l'année en cours.

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 délibérément commises. Au titre du Fonds spécial d'investissement routier, des crédits de dépenses en capital servent à rémunérer des agents auxiliaires employés à titre permanent par les services extérieurs. De même, le budget de fonctionnement de la Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte Aquitaine, normalement pris en charge par le chapitre 37-96 « Dépenses de fonctionnement de la mission pour l'aménagement de la côte Aquitaine » des Charges communes, est en réalité considérablement majoré par l'imputation de dépenses de cette nature au chapitre 65-01 « Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire » du budget des Services généraux du Premier Ministre.

Certaines imputations irrégulières peuvent être la conséquence de la définition extensive donnée à la destination de certaines catégories de crédits. Au budget des Affaires étrangères, diverses dépenses de fonctionnement des services centraux sont imputées au chapitre 42-24 « aide technique au développement ».

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.

Par ailleurs, la Cour constate la persistance de certaines infractions commises à la règle de non-contraction des recettes et des dépenses posée par l'article 18 de la loi organique. Toutefois, la mise en place en 1972 du nouveau mécanisme des prêts à la construction a permis l'élimination de certaines infractions qui trouvaient leur origine dans les relations entre le Trésor et certains grands établissements financiers. Toutefois des contractions subsistent dans les opérations qui lient l'Etat aux établissements qui assurent la gestion des prêts du Fonds de développement économique et social.

Les sommes qui leur sont dues au titre de leurs commissions et frais divers ou pour alimenter le fonds de garantie continuent à être retenues sur les intérêts qu'ils versent au Trésor. La comptabilité de l'Etat fait apparaître, pour cette contraction, un montant de 39,4 millions de francs en 1972 contre 15,2 en 1971.

H. — LA GESTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

Les dépenses d'investissements exécutées sur le budget général ont atteint 38,8 millions de francs en 1972 contre 35,5 en 1971, soit une progression de 9,4 % contre 5,4 % en 1971.

A la différence des budgets des années 1970 et 1971, celui présenté en 1972 n'était pas doté de Fonds d'action conjoncturelle. En revanche, pour obtenir l'équilibre des ressources et des charges, il avait été prévu des mesures d'économie pour un montant de 240 millions de francs dont 72,7 millions affectaient les dépenses en capital.

Le taux d'utilisation des autorisations de programme se situe à un niveau élevé avec toutefois d'assez fortes différences selon les budgets. En fin de gestion 1972, les reliquats d'autorisations de programme disponibles s'élevaient à moins de 2 % pour les budgets de l'Équipement, de l'Éducation nationale, les Postes et Télécommunications et pour le F.S.I.R. ; 2 à 11 % notamment pour l'Agriculture, les Armées, l'Intérieur, la Justice, les Services financiers et les Transports terrestres et 15 à 20 % pour les Affaires culturelles et les Charges communes. Trois budgets présentent des reliquats importants : Développement industriel et scientifique (26 %), Section commune des transports (34 %) et Affaires étrangères (56 %) ; ces taux élevés sont imputables à la faible utilisation des autorisations inscrites à certains chapitres du titre VI.

La Cour des comptes fait observer que « la signification de ces résultats globaux demeure limitée en l'absence d'une véritable comptabilité des autorisations de programme, tenue contradictoirement entre ordonnateurs et comptables et articulée avec la comptabilité des mandatements.

Il apparaît d'abord que la situation établie par le contrôle financier ne concorde pas toujours exactement avec celle qui est dressée par les services comptables des administrations centrales (notamment au Ministère des Affaires culturelles). Les résultats fournis par la compta-

bilité spéciale des investissements ne concordent pas non plus toujours avec les situations établies dans chaque ministère ; ils ne sont souvent qu'insuffisamment exploités par les administrations auxquelles ils sont adressés.

Les montants importants d'autorisations provisionnelles non régularisées altèrent en outre la situation des autorisations de programme en fin d'années. Il est d'autant plus indispensable que puisse être mieux suivie la comptabilité des autorisations de programme provisionnelles et que soit accéléré le fonctionnement de la procédure de rattachement des fonds de concours.

Mais la principale difficulté tient toujours à ce que les situations d'emploi des autorisations de programme considèrent comme effectivement utilisées à la fois les autorisations directement affectées et celles qui ont été déléguées aux ordonnateurs. Elles ne permettent donc pas de connaître les montants réellement affectés en cours d'année sur crédits délégués, ni les reliquats disponibles en fin de gestion. Cette lacune n'est pas entièrement comblée par la comptabilité spéciale des investissements à cause des difficultés que présente le rattachement des délégations à chaque exercice ; elle enlève une grande partie de sa signification aux taux d'utilisation indiqués ci-dessus pour les budgets où la plus grande partie des crédits d'équipement est déléguée (Affaires sociales, Agriculture, Intérieur, Jeunesse, etc.).

Les affectations ne constituent cependant qu'un indice de l'utilisation effective des autorisations de programme. Seul le montant des engagements juridiques, prononcés par les ordonnateurs, complété par celui des mandatement effectués, présente un critère réellement significatif. La tenue d'une comptabilité des engagements n'a fait jusqu'ici l'objet que de quelques tentatives isolées, aux ministères des Armées et de l'Équipement, notamment. Quant à la comptabilité spéciale des investissements, si elle contient des indications de cette nature, elle ne peut, pour les motifs mentionnés ci-dessus, servir directement au contrôle de l'exécution des lois de finances de l'année».

La Cour a aussi contrôlé que les irrégularités dans l'utilisation des autorisations de programme tendaient à s'accroître, notamment dans la gestion des crédits d'études. Le principe de la spécialité des crédits budgétaires n'est pas respecté dans les cas fréquents (Transports terrestres, Tourisme, Equipement...) où des dépenses de fonctionnement sont imputées sur des chapitres de crédits d'études du titre V.

Contrairement aux principes posés par la loi organique du 2 janvier 1959, les affectations d'autorisations de programme sont trop souvent fragmentées suivant les besoins immédiats des services d'exécution et les disponibilités des directions centrales, et réduites de ce fait à de simples autorisations annuelles limitant les engagements juridiques des ordonnateurs. De nombreux exemples ont été relevés, notamment aux budgets de l'Equipement (autoroutes H-6 et A-32, autoroutes de dégagement de Roissy-en-France, port de Dunkerque), de la Marine marchande (chapitre 56-20 « Equipement de l'enseignement maritime » et chapitre 57-10 « Equipement de services des affaires maritimes ») et des Transports terrestres (chapitre 53-22 « Bureaux régionaux de fret » et 63-90 « subventions d'investissement pour les transports terrestres »).

Enfin, la Cour des comptes signale que « l'utilisation de la procédure des autorisations de programme « provisionnelles », autorisée par la circulaire du Ministre de l'Economie et des finances du 23 décembre 1970 pour permettre d'engager des dépenses sans attendre le versement effectif des contributions de tiers, continue à donner lieu à des difficultés. Les autorisations de programme non régularisées sont ainsi particulièrement importantes au budget de l'Equipement (chapitres 53-30 « Voies de navigation intérieure — Equipement », 53-34 « Ports de commerce — Equipement » et 55-42 « Opérations concertées pour la création de villes nouvelles »). Quelques cas de retard dans la régularisation sont également relevés au budget de l'Aviation civile (chapitre 58-90 « Equipement des aéroports et routes aériennes hors de la métropole ») et au budget des Affaires culturelles (chapitres 56-30 « Monuments historiques — Palais nationaux et espaces protégés » et 56-32 « Bâtiments civils et constructions publiques »).

* * *

Aussi, sur l'utilisation par le Gouvernement des autorisations accordées par les lois de finances de 1972, nous devons souligner avec la Cour des comptes, les observations suivantes :

- comme pour les exercices précédents, les modifications apportées au montant des crédits par voie réglementaire demeurent importantes. L'ensemble de ces mouvements (crédits supplémentaires demandés, reports, annulations...) permet d'établir que les dépenses effectuées au titre des lois de finances pour 1972 se sont élevées à 232.877 millions de francs pour les

opérations de caractère définitif et à 25.661 millions de francs pour les opérations de caractère temporaire, soit pour des montants supérieurs respectivement de 2,9 % et 7,5 % à ceux prévus dans les lois de finances adoptées par le Parlement au titre de cette même année. Néanmoins, l'exécution des lois de finances s'est soldée pour 1972, compte tenu des crédits supplémentaires demandés et des annulations proposées dans la présente loi de règlement, par un excédent de ressources de 1.767 millions de francs ;

- malgré les observations faites antérieurement, une tradition semble établie par les services du Ministère de l'Economie et des Finances pour ne procéder à la « grande répartition » que six mois après la clôture de la gestion au mépris des principes de spécialité et d'antériorité des autorisations budgétaires ;
- de même, les habituelles imputations budgétaires irrégulières demeurent, ainsi que les « inévitables » contractions de recettes et de dépenses que pratiquent encore certains établissements financiers à l'encontre des intérêts du Trésor ;
- pour les dépenses en capital, malgré un taux d'utilisation supérieur des crédits de paiement, on doit relever, comme les années précédentes, l'incertitude de certains programmes et les retards constatés dans leur réalisation, l'interprétation ou l'application défectueuse des règles budgétaires et l'insuffisance des procédures comptables pour assurer une bonne gestion des autorisations de programme.

III. — Le contenu du projet de loi.

A. — L'ARTICLE PREMIER EST CONSACRÉ AUX RÉSULTATS GÉNÉRAUX DE L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 1972

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 1972.

	RESSOURCES	CHARGES
	(En francs.)	
<i>A. — Opérations à caractère définitif.</i>		
Budget général et compte d'affectation spéciale	203.457.095.523,61	199.021.963.315,48
Budgets annexes	33.854.776.986,84	33.854.776.986,84
Totaux	237.311.872.510,45	232.876.740.302,32
Excédent des ressources définitives de l'Etat	4.435.132.208,13	»
<i>B. — Opérations à caractère temporaire.</i>		
Comptes spéciaux du Trésor ..	22.992.855.544,29	25.660.915.016,54
Excédent des charges temporaires de l'Etat	»	2.668.059.472,25
Excédent net des ressources ..	1.767.072.735,88	»

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

Ces articles arrêtent les dépenses définitives du budget général pour 1972, compte tenu des crédits complémentaires demandés et des crédits non consommés dont l'annulation est proposée. Les observations relatives à l'évolution des dépenses figurent dans la première partie de ce rapport.

L'article 7 fixe définitivement le résultat du budget général de 1972 qui se solde par un excédent de 4.435 millions de francs contre 202 millions de francs l'année précédente.

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

Les opérations définitives des budgets annexes (33.854,7 millions de francs) ont été finalement supérieures de 13,5 % aux résultats définitifs de 1971 et de 2 % aux prévisions initiales pour 1972.

BUDGETS ANNEXES	1971	1972		VARIATIONS de 1971 à 1972
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Opérations définitives	
	(En millions de francs.)			(En %)
A. — Services civils.				
Imprimerie nationale	233,3	239,3	330,5	+ 41,7
Légion d'honneur	23,7	26,3	27,1	+ 14,3
Ordre de la Libération	0,8	0,9	0,9	—
Monnaies et médailles	172	108,9	144,5	— 15,9
Postes et télécommunications .	19.044,1	21.349	21.967,7	+ 15,4
Prestations sociales agricoles .	9.132,4	10.226	10.207,3	+ 11,7
Totaux A	28.606,3	31.950,4	32.678	+ 14,2
B. — Services militaires.				
Service des essences	683,9	712,3	697,8	+ 2
Service des poudres	520,4	535,2	478,9	— 8
Totaux B	1.204,3	1.247,5	1.176,7	— 2,3
Totaux généraux ..	29.810,6	33.197,9	33.854,7	+ 13,5

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, au total, plus de 95 % des dépenses de l'ensemble des budgets annexes.

Le budget des *Postes et Télécommunications* a augmenté de 15,4 % par rapport à 1971 contre 14,1 % l'année précédente. Comme au cours des années antérieures la croissance de ce budget est imputable essentiellement au fonctionnement (+ 15,7 %) et pour une part moindre aux investissements (+ 12,2 %).

Les dépenses de personnel se sont élevées à 11.146 millions (soit + 12 % contre 11 % en 1971) pour un effectif d'agents qui est passé de 305.373 à 311.592. Les frais financiers ont progressé de 12 % contre 11 % l'année précédente.

Compte tenu des nouveaux critères adoptés dans la ventilation de certaines opérations comptables entre la section exploitation et la section investissement, l'excédent d'exploitation est moitié moindre que celui obtenu l'année précédente et il en est de même pour le solde du compte de pertes et profits.

L'augmentation enregistrée des opérations en capital (+ 12,2 %) résulte de deux mouvements contraires. Les charges d'emprunts ont été réduites, mais en revanche, les investissements ont progressé sensiblement + 17,3 %, concernant principalement les télécommunications : 5.280 millions de francs (soit 91,5 %), dont 259 millions de francs de paiement des sociétés de financement (Finextel et Codetel). Au titre des recettes, il faut observer que les ressources d'autofinancement tiennent une part de plus en plus faible (42 % contre 70 % en 1971) et laissent une place sans cesse croissante aux ressources d'emprunts.

Le *budget des Prestations sociales agricoles* a augmenté de 11,7 % par rapport à 1971. Il faut noter cependant que les interventions publiques en faveur des exploitants, qui constituent 91,7 % des dépenses, ont augmenté de 11,2 % soit à un rythme comparable à celui de l'année précédente (11,5 %) mais sont demeurées en deçà des prévisions initiales.

La progression spectaculaire du budget de l'*Imprimerie Nationale* est due essentiellement à des commandes exceptionnelles (impressions nécessaires au référendum d'avril 1972 et à la mise en application du code postal). La réalisation de l'opération de Douai n'intervient que pour une faible part ; l'essentiel des crédits prévus pour ce programme est inscrit au budget des Charges communes.

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 .	785,3	692,4	32.678,0
Art. 9. — Services militai- res	41,9	115,1	1.176,7

**D. — LES ARTICLES 10 A 15
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 sollicitées et les soldes des diverses catégories de comptes au 31 décembre 1972.

L'article 15 propose l'apurement d'une opération propre à 1972 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 16 CONSTATE UN SOLDE DÉBITEUR
DE 164 MILLIONS AU COMPTE DE RESULTATS
DES OPÉRATIONS D'EMPRUNTS POUR L'ANNÉE 1971**

F. — DES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES PRÉVOIENT

— A l'article 17, l'admission en augmentation des découverts du Trésor d'une somme de 8,2 millions de francs inscrite à titre d'avance à l'ex-budget annexe de la Radiodiffusion-Télévision française et qui

n'avait pas été mise à la charge du nouvel Office de la Radiodiffusion-Télévision française créé en 1959.

— A l'article 18 d'une part, l'approbation des opérations effectuées sur le compte de trésorerie destiné à retracer « l'apurement d'opérations liées à la liquidation de la gestion française en Algérie » et la clôture de ce compte, et d'autre part, de permettre l'imputation des dernières opérations susceptibles d'être liquidées sur le compte permanent n° 904-14 : « Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses ».

— A l'article 19, l'affectation au budget annexe de l'Imprimerie Nationale à un compte de réserves d'une somme de 45 millions de francs provenant des excédents d'exploitation constatés depuis 1962. Cette somme qui aurait dû être reversée au Trésor, doit rester à la disposition de l'Imprimerie Nationale pour alimenter son fonds de roulement dont le volume est déterminé par les activités croissantes de cet établissement.

— A l'article 20, l'apurement définitif des écritures de l'ex-Fonds d'investissement et de développement économique et social (F.I.D.E.S.) au titre des dettes des Etats africains et malgache. En novembre 1972, le Président de la République avait fait connaître que la France était prête à renoncer aux créances qu'elle détenait encore au titre du F.I.D.E.S., sur les prêts et avances consentis, avant leur indépendance, aux quatorze Etats africains et malgache qui ont passé des accords de coopération avec elle. Cette renonciation à une somme de l'ordre de 912,8 millions de francs doit recueillir l'approbation du Parlement.

— A l'article 21, la reconnaissance d'utilité publique de dépenses engagées par des gestionnaires du fait de ressources n'ayant fait l'objet d'aucune autorisation législative. Ces dépenses d'un montant total de 4.539,32 F ayant, en définitive, paru justifiées à la Cour des comptes, il est proposé au Parlement d'en reconnaître l'utilité.

G. — L'ARTICLE 22 EST CONSACRÉ A L'AFFECTATION
DES RÉSULTATS DÉFINITIFS DE 1972, PAR TRANSPORTS
AUX DÉCOUVERTS DU TRÉSOR

Viendront en atténuation :	En milliers de francs.
— l'excédent des recettes sur les dépenses du budget général de 1972	4.148.961
— le résultat net des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au 31 décembre 1972	71
— l'apurement d'une opération propre à l'année 1972 et constatée au compte n° 908-90 « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction »	73.232
Total	<u>4.222.264</u>

Seront, par contre, portés en augmentation des découverts :

— le résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés au cours de l'année 1972	1.627.983
— le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1972	164.256
— l'apurement comptable d'un prêt	8.285
— la remise des dettes des Etats africains et malgache	912.835
Total	<u>2.713.359</u>
— Net à transporter en atténuation des découverts du Trésor	<u>1.508.905</u>

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	182.974,8	185.991,8	194.058,1	198.207,1
B. — Comptes d'affectation spéciale	4.211,6	4.293,2	4.963,9	5.251,1
Sous-total A + B ..	187.186,4	190.285	199.022	203.458,2
C. — Budgets annexes	33.197,9	33.197,9	33.854,7	33.854,7
Total des opérations de caractère définitif	220.384,3	223.482,9	232.876,7	237.312,9
Solde des opérations de caractère définitif	»	+ 3.098,6	»	+ 4.436,2
II. — OPÉRATIONS DE CARACTÈRE TEMPORAIRE.				
A. — Prêts et avances :				
1° Comptes d'affectation spéciale (prêts)	103	38,8	94,5	46,8
2° Comptes d'avances ..	18.878,4	18.439,2	20.878,6	18.678,6
3° Comptes de prêts	4.771,5	2.271,3	3.943,7 (1)	4.266,4
Sous-total A	23.752,9	20.749,3	24.916,8	22.991,8

(1) Y compris 73,2 millions de crédits au compte 908-90 « Ressources affectées à la consolidation des prêts spéciaux à la construction ».

NATURE DES OPERATIONS	PREVISIONS INITIALES		OPERATIONS effectives	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
	(En millions de francs.)			
B. — Autres comptes spéciaux :				
1° Comptes de commerce.	9.201,5	9.194,1	15.101,4	15.747,9
2° Comptes de règlement. (2)	354	»	356,7	173,9
3° Comptes d'opérations monétaires (3)	»	(2) 267,9	(4) 1.762,7	557,4
4° Comptes en liquidation	»	»	24,5	21,9
Sous-total B	9.555,5	9.462	17.245,3	16.501,1
Total des opérations de caractère temporaire	33.308,4	30.211,3	42.162,1	39.492,9
Solde des opérations de caractère temporaire	— 3.097,1	»	— 2.669,2	»
Total général I + II.	253.692,7	253.694,2	275.038,8	276.805,8
Résultat d'exécution des lois de finances	»	+ 1,5	»	+ 1.767

(2) Charge nette ou excédent net.

(3) Opérations avec le Fonds monétaire international exclues.

(4) Y compris une dépense de 1.604,2 millions de pertes de change.

La loi de règlement pour 1970 avait permis de constater le premier excédent réel des recettes sur les dépenses depuis quarante ans. A nouveau en 1972, l'exécution des lois de finances se solde par un excédent de ressources de 1,77 milliard. A la différence cependant des résultats de 1970, ceux obtenus pour l'exercice 1972 semblent dus moins à la rigueur de la gestion de la dépense publique qu'aux effets « bénéfiques » de l'inflation sur la croissance des recettes fiscales.

Examen en commission

A la suite de l'exposé de votre rapporteur général, un large débat s'est instauré au sein de la Commission des Finances auquel ont pris part notamment MM. Descours Desacres, Monory, Moinet, Tournan et le Président Bonnefous. Bien que votre commission ait enregistré que les progrès observés dans l'exécution des lois de finances lors des exercices précédents se soient poursuivis en 1972, elle s'élève cependant contre des errements qui affectent la gestion de certaines dotations budgétaires : financement de dépenses de fonctionnement avec des crédits de dépenses en capital, transferts abusifs, virements effectués à partir de « chapitres réservoirs » pour le financement de dépenses diverses... Bien que l'exécution de ce budget se solde par un excédent de recettes de 1,7 milliard de francs, votre commission a tenu à faire observer qu'il existe de grandes différences entre le projet de budget adopté par le Parlement et le budget réellement exécuté, et que, notamment, les dépenses avaient augmenté de 8 %. Elle a jugé utile de rappeler que compte tenu du volume des crédits disponibles et des modifications que pouvait apporter l'exécutif à leur engagement, le budget demeurait un instrument privilégié pour la conduite de la politique économique.

Votre commission s'est ralliée à l'avis de son rapporteur général quant à la nécessité d'obtenir pour les prochains exercices que le dépôt du projet de loi de règlement soit fait suffisamment tôt dans l'année qui suit celle d'exécution du budget pour pouvoir être examiné par le Parlement lors de sa session d'automne.

Votre Commission des Finances a décidé de ne pas s'opposer à l'adoption du projet de loi de règlement du budget de 1972. (1)

(1) Voir le projet de loi Sénat n° 253 (1973-1974).