

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 mai 1980.

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 1978,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros : .

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1491, 1722 et in-8° 307.

Sénat : 279 (1979-1980).

Lois de règlement. — Budget - Budgets annexes - Comptes spéciaux - Dépenses publiques - Emprunt - Entreprises - Impôts.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
Le budget de 1978 en quelques chiffres.....	6
PREMIERE PARTIE. — La conjoncture économique en 1978.....	7
I. — Le contexte international.....	7
II. — La conjoncture française.....	11
III. — L'évolution générale des finances de l'Etat.....	14
DEUXIEME PARTIE. — L'évolution des grandes masses budgétaires.....	17
CHAPITRE PREMIER. — Un nouveau rythme de croissance des dépenses publiques	19
I. — La reprise des investissements de l'Etat.....	23
II. — La stagnation persistante des subventions d'équipement....	24
III. — La croissance soutenue des dépenses d'intervention.....	25
IV. — La stabilité de la progression des dépenses de fonctionnement	29
V. — L'aggravation de la charge de la dette publique.....	29
CHAPITRE II. — Des recettes de peu inférieures aux prévisions.....	31
I. — La stabilité de la pression fiscale.....	34
II. — Le fléchissement des impôts directs.....	34
III. — L'accroissement des rentrées de T. V. A.	35
IV. — La progression moyenne des dégrèvements et remboursements d'impôts	36
V. — L'augmentation sensible du prélèvement au profit des Communautés européennes	37
CHAPITRE III. — Un déficit presque doublé.....	39
I. — Le déficit budgétaire	39
II. — La charge de trésorerie et son financement.....	41
TROISIEME PARTIE. — La gestion des crédits.....	45
CHAPITRE PREMIER. — Les modifications apportées par les lois de finances rectificatives	46
I. — Les majorations de crédits.....	46
II. — Les corrections relatives aux prévisions de recettes et à l'équilibre budgétaire	52
CHAPITRE II. — Les modifications d'origine réglementaire.....	54
I. — Les annulations de crédits non ratifiées par les lois de finances rectificatives	54
II. — Les majorations de crédits liées à des plus-values sur recettes particulières	56
III. — Les ouvertures de crédits sur fonds de concours.....	56
IV. — Les virements, transferts et opérations de répartition.....	58
V. — Les reports de crédits	62
VI. — La gestion des autorisations de programme.....	64

	Pages.
CHAPITRE III. — <i>Les modifications proposées par le projet de loi de règlement</i>	67
I. — Les dépassements de crédits dans le budget général	68
II. — Les dépassements de crédits dans les budgets annexes.....	70
III. — Les dépassements de crédits dans les comptes spéciaux du Trésor	71
CHAPITRE IV. — <i>Les observations de la Cour des comptes</i>	72
I. -- Insuffisance des évaluations contenues dans les lois de finances rectificatives	72
II. — Absence de révision en cours d'année des dégrèvements et remboursements d'impôts	73
III. — Caractère artificiel de certaines annulations de crédit.....	74
IV. — Procédure des fonds de concours.....	75
V. — Transferts de crédits irréguliers.....	75
VI. — Utilisation abusive de la procédure de répartition des crédits.	76
VII. — Retard dans le versement des fonds de concours.....	76
VIII. — Imputations budgétaires irrégulières	77
QUATRIEME PARTIE. — Examen du projet de loi en commission des finances	81
I. — Examen des dispositions du projet de loi.....	81
II. — Observations de la commission.....	85
ANNEXES :	
I. — Synthèse générale du budget 1978.....	101
II. — Classification des aides de l'Etat aux entreprises industrielles.	103
III. — Montant des aides accordées et des aides versées par l'Etat aux entreprises industrielles en 1978.....	107
IV. — Réponses fournies par la Cour des comptes aux questions posées par la Commission des Finances.....	111

Mesdames. Messieurs,

La discussion d'un projet de loi de règlement fournit l'occasion de procéder à un examen aussi complet et détaillé que possible du budget en cause.

Aussi, après avoir rappelé les grandes lignes du budget de 1978, il paraît intéressant de replacer celui-ci dans le cadre de la conjoncture internationale et nationale de l'époque et de préciser l'évolution générale des finances de l'Etat au cours de cet exercice.

Puis il sera procédé à l'étude des grandes masses budgétaires en recherchant notamment le rythme de croissance des dépenses publiques et en s'interrogeant sur l'importance du déficit constaté.

L'analyse de la gestion des crédits conduira à observer les modifications apportées par les lois de finances rectificatives et par les opérations de nature réglementaire ou proposées par le projet de loi de règlement lui-même.

Il sera également fait état des observations importantes présentées par la Cour des Comptes à cet effet et des remarques formulées par votre Commission des Finances sur le texte qui vous est soumis.

LE BUDGET DE 1978 EN QUELQUES CHIFFRES

Il a paru intéressant de rappeler dans le tableau synoptique ci-après les principales données chiffrées du budget de 1978 et la progression des dépenses et recettes de celui-ci au regard de l'augmentation du P. I. B. marchand par rapport à l'année précédente.

	Milliards de francs.
Ensemble des dépenses budgétaires (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux)	642,35
• Dépenses du budget général	466,05
Dont :	
Dépenses de fonctionnement (titres II et III)	169,42
Aides et subventions d'exploitations (titre IV)	134,87
Subventions d'équipement (titre VI)	28,77
Recettes fiscales	436,7
Dégrèvements et remboursements d'impôt	35,61
Prélèvement au profit des collectivités locales	29,4
Résultat de l'exercice	— 38,19
.....	
Charge de la dette	16,93
Evolution par rapport à l'année précédente :	
	Pourcentage.
	—
Dépenses budgétaires	+ 16,2
Dépenses du budget général	+ 15,3
Dont :	
Dépenses ordinaires	+ 16,3
Dépenses en capital	+ 9,1
Recettes budgétaires	+ 13,3
.....	
Progression du P. I. B. marchand	+ 13,3

PREMIERE PARTIE

LA CONJONCTURE ECONOMIQUE EN 1978

Au cours de l'année 1978, la plupart des pays occidentaux ont connu un léger redressement de leur activité, encore que ce mouvement ait été moins sensible en Europe qu'au Japon et aux Etats-Unis.

Dans ce contexte international en voie d'amélioration, quoique encore relativement maussade, la France devait enregistrer des résultats en général honorables.

I. — Le contexte international.

1° *Une production industrielle plus soutenue.*

Le taux de croissance de la production industrielle dans l'ensemble des pays de l'O. C. D. E. a atteint 4,4 % en 1978, contre 3,7 % en 1977. En Europe, toutefois, l'évolution a été plus lente puisque l'augmentation ne s'établit pour l'année qu'à 2,6 %.

Par contre, au Japon l'activité a repris plus vite que prévu, l'indice annuel moyen d'augmentation étant ressorti à 6,1 % en 1978. De même, aux Etats-Unis, la progression a été forte : + 5,8 % dans l'année.

2° *Des investissements en faible progression.*

Dans les pays de la C. E. E., l'augmentation des investissements (F. B. C. F.) n'a pas dépassé en 1978 1 à 2 %, avec cependant des écarts importants, l'Allemagne atteignant par exemple 6 %.

Dans le même temps, les Etats-Unis connaissaient une forte progression de l'investissement (6,6 % en volume), le Japon faisant encore mieux (+ 7,6 %).

Toutefois, les taux d'intérêt élevés pratiqués aussi bien dans certains pays européens comme la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas qu'aux Etats-Unis pour lutter contre une inflation renaissante, menaçaient le mouvement de reprise de l'investissement qui s'était dessiné en fin d'année.

3° *Une demande affermie.*

Faute que les investissements puissent apporter le relais de leur soutien aux différentes économies, c'est la demande intérieure qui le plus souvent a entraîné l'expansion là où elle a été constatée.

La consommation a connu en effet un niveau satisfaisant, aussi bien en Europe, notamment en Allemagne fédérale, en Italie, en Grande-Bretagne, qu'au Japon et aux Etats-Unis.

4° *Des échanges extérieurs mieux équilibrés.*

Dans un commerce mondial en expansion (progression en volume de 5 % en 1978 contre 4 % en 1977), l'amélioration des échanges internationaux a résulté essentiellement, d'une part pour les pays industrialisés d'un déficit américain moindre et d'une diminution des excédents allemand et japonais, d'autre part d'un nouvel équilibre entre pays exportateurs et importateurs de pétrole, puisque les réserves monétaires des premiers se sont réduites de 21 milliards de dollars en 1978 tandis que celles des seconds s'accroissaient de 30 milliards de dollars environ.

Evolution de l'économie dans les principaux pays industrialisés en 1978 par rapport à l'année précédente.

PAYS	P. N. B.	PRODUCTION Industrielle.	CHOMAGE — Nombre de demandeurs d'emploi, pourcentage de la population active.	PRIX à la consommation.	BALANCES COMMERCIALES (Fob-Caf) (solde en monnaie nationale). (Rappel du solde 1977).	VARIATION en pourcentage des monnaies nationales par rapport au dollar.
Allemagne fédérale.....	+ 3,4	+ 2,4	— 8,5 % (924 000 — 3,6 %)	+ 2,4	+ 40,6 milliards de DM (+ 38,4 milliards de DM)	+ 17,5
France	+ 3,3 (1)	+ 2,7	+ 21,2 % (1 238 000 — 5,7 %)	+ 9,7	+ 2,52 milliards de F (— 11,04 milliards de F)	+ 12,6
Italie	+ 2,2	+ 1,9	+ 7,4 % (1 632 000 — 7,6 %)	+ 11,6	— 342 milliards de lire (— 2 220 milliards de lire)	+ 5
Pays-Bas	+ 2 (2)	+ 0,9	+ 3 % (204 000 — 4,3 %)	+ 3,9	— 6,17 milliards de florins (— 4,76 milliards de florins)	+ 15,8
Belgique	+ 2,25 (2)	+ 1,8	+ 1,5 % (279 000 — 7 %)	+ 3,9	— 111,48 milliards de FB (— 103,3 milliards de FB)	+ 14,4
Royaume-Uni	+ 2,9	+ 3,7	— 7,1 % (1 321 000 — 5,1 %)	+ 8,4	— 3,62 milliards de livres (— 3,68 milliards de livres)	+ 6,8
Etats-Unis	+ 3,9	+ 6	— 4,7 % (6 012 000 — 6,2 %)	+ 9	— 28,45 milliards de dollars (— 26,5 milliards de dollars)	»
Japon	+ 5,6	+ 6,1	+ 2,4 % (1 200 000 — 2,2 %)	+ 3,5	+ 3 840 milliards de yens (+ 2 520 milliards de yens)	+ 23,3
Total O. C. D. E.....	+ 3,5	+ 4,4	+ 10,4 % (3) (18 000 000 — 5,25 %)			

Sources : rapport de conjoncture n° 5 de la Commission des Finances du Sénat.

(1) I.N.S.E.E. : Comptes de la Nation.

(2) O. C. D. E. : perspectives économiques.

(3) *Le Monde* : bilan année 1978.

La balance commerciale américaine a enregistré en 1978 un déficit encore très lourd de 28,45 milliards de dollars succédant à un déficit de 26,5 milliards de dollars en 1977. Quant aux balances commerciales de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon, elles ont entamé un processus inverse : sans doute l'excédent de 1978 est-il, dans ces deux pays, supérieur à celui de 1977 (respectivement 40,6 et 38,4 milliards de DM ; 3 840 et 2 520 milliards de yens). Toutefois, en valeur réelle, les exportations allemandes se sont accrues de 5 % et les importations de 7 %.

Il est vrai que l'amélioration quasi générale des balances des paiements des pays occidentaux en 1978 sera remise en question, dès l'année suivante, par les hausses importantes du prix du pétrole.

5° *Un recul de l'inflation.*

En 1978, l'inflation a été presque partout en recul, sauf aux Etats-Unis.

Au sein de la Communauté européenne, le rythme de hausse des prix a été de 7,5 % en 1978 contre 10,8 % en 1977 ; de même, selon le F. M. I., le taux moyen d'inflation en 1978 s'établissait à 6,8 % contre 7,8 % en 1977. Seul, l'indice de l'O. C. D. E. ne reflétait pas ce mouvement, 8,5 % en 1978 contre 8,3 % en 1977, affecté qu'il était par le poids des Etats-Unis, où les prix devaient augmenter de 9 % durant l'année 1978.

6° *Une nouvelle poussée du chômage.*

L'année 1978 n'a pas apporté d'accalmie véritable sur le plan du chômage puisque, d'une façon générale, celui-ci a augmenté aussi bien au niveau des pays de l'O. C. D. E. qu'au sein de la Communauté européenne. De 16,3 millions à la fin de 1977, le nombre des chômeurs de l'O. C. D. E. est passé à 18 millions un an plus tard. Dans le cadre de la C. E. E., ce nombre s'est également accru en un an de 2,2 % pour atteindre 6 millions de personnes à la fin de l'année, soit 5,6 % de la population active.

Cette situation reflète cependant des évolutions divergentes entre les Etats-Unis, le Japon et l'Europe. L'économie américaine se distingue en effet non seulement par le fait que le chômage y a été particulièrement stable, se situant autour de 6 % de la population active totale, ce qui, compte tenu des normes afférentes à ce pays, correspond presque à une situation de plein emploi, mais en outre par une surprenante capacité de créer des emplois : depuis 1976, 3,5 millions d'emplois nouveaux y sont apparus.

II. — La conjoncture française.

Dans le climat international relativement favorable, la position de la France reste moyenne dans la plupart des domaines :

- le commerce extérieur a été proche de l'équilibre ;
- le franc est resté à peu près stable sur les marchés des changes ;

- l'inflation s'est maintenue à un taux qui n'est que légèrement supérieur à la moyenne, la France cependant n'ayant connu qu'à un faible degré la nette amélioration observée ailleurs au milieu de 1978 et la brusque aggravation du début de 1979 ;

- la production industrielle a repris, comme dans les autres pays européens, à un rythme modéré.

En revanche, le niveau de chômage, sans être exceptionnellement élevé, s'est situé au-dessus de la moyenne des pays européens.

1° *Le redressement du commerce extérieur.*

Après le déficit record de 20,5 milliards de francs en 1976, l'année 1977 avait enregistré une amélioration sensible de l'équilibre de nos échanges extérieurs, le déficit ayant été ramené cette année-là à 10,1 milliards de francs.

En 1978, la balance commerciale s'est soldée par un excédent de 2,5 milliards de francs, certes modeste (il a représenté 0,7 % du total des exportations) mais qui est un succès certain par rapport aux résultats des années précédentes. Ce succès a été dû, en grande partie, aux efforts de nos exportateurs : le volume des exportations a augmenté de 6 %, mais il a été facilité par :

- une progression plus faible des importations (+ 5,2 % en volume) du fait de la modération de l'activité économique, notamment industrielle, sauf au dernier trimestre où la reprise de la consommation a entraîné un accroissement plus sensible des importations ;

- les phénomènes monétaires : la bonne tenue du franc et la chute du dollar au cours de l'été 1978 ont sensiblement amélioré les termes de l'échange, la valeur unitaire des exportations s'étant accrue de 5 % tandis que celle des importations n'augmentait que de 1 %.

2° La progression modérée de l'activité économique.

L'accroissement du produit intérieur brut a été en 1978 du même ordre qu'en 1977 : + 3,3 % au lieu de 3,2 %. Mais à la différence de ce qui s'était produit l'année précédente, c'est la consommation des ménages (+ 4 %) qui a été le moteur presque exclusif de la croissance.

La production industrielle a progressé surtout en ce qui concerne les biens de consommation (+ 7,1 %). Pour les biens d'équipement, en revanche, la tendance a été à la stabilité. Quant au bâtiment et aux travaux publics, ils sont demeurés en pleine crise (— 2,2 %).

Le point noir de l'économie est resté la faiblesse des investissements. La formation brute de capital fixe n'a progressé, en effet, que de 0,7 % en 1978. En ce qui concerne les seuls investissements productifs, les résultats furent un peu meilleurs : la progression de l'investissement des entreprises a été de 2,4 % pendant l'année ; mais il convient d'observer que ce résultat est dû uniquement à la politique d'équipement des entreprises publiques.

Evolution en volume des investissements productifs.

	1977	1978
	(En pourcentage.)	
Entreprises nationales	+ 11,1	+ 12,4
Entreprises privées industrielles	— 5,4	— 1,7
Entreprises privées non industrielles	— 2	+ 0,6
	—————	—————
Ensemble	— 0,5	+ 2,4

3° La persistance de l'inflation.

Au cours de l'année 1978, les prix de détail ont progressé de 9,7 %, contre 9 % en 1977. Il y a donc eu confirmation du rythme de croissance des prix observé depuis 1975 de 9 à 10 % l'an.

Cependant, l'analyse montre que cette évolution recouvre, selon les secteurs, des situations très variées :

— après la faible augmentation de 1977 (+ 5,3 %), les tarifs publics se sont accrus de 12,4 % en 1978 ;

— les prix alimentaires, en revanche, ont connu leur plus faible progression depuis 1971 : + 7,9 %, contre + 11,9 % en 1977 ;

— les prix industriels, libérés à partir de juin 1978, se sont inscrits en hausse de 9,3 % ;

— quant aux services du secteur privé, leur progression a été assez rapide, atteignant 11,6 % contre 9,3 % l'année précédente.

Face à cette évolution, le taux du salaire horaire a augmenté de 12,6 %, ce qui, en termes réels, traduit un gain de pouvoir d'achat de 3,2 %, du même ordre que celui de l'année précédente (+ 3 %).

4° L'accroissement du chômage.

Évalué par rapport à la population active totale, le chômage s'est aggravé en 1978, confirmant la tendance observée depuis 1975 :

	Pourcentage.
1973	2,6
1974	2,8
1975	3,9
1976	4,3
1977	4,9
1978	5,3

Parmi les facteurs qui ont conduit à cette dégradation, il semble que l'on puisse retenir notamment, d'une part, la progression insuffisante de la croissance économique (il est généralement admis qu'une croissance inférieure à 3 % n'entraîne aucune création nette d'emploi), d'autre part, le nombre de fermetures d'entreprises. D'autres éléments s'ajoutent, tels l'augmentation du taux d'activité des femmes ou la difficile mobilité de la main-d'œuvre.

Au total, selon la définition du Bureau international du travail, on a dénombré en moyenne 1 187 000 chômeurs en 1978 contre 1 076 000 en 1977.

Dans l'industrie, en particulier, cette évolution traduit une diminution tant des effectifs que de la durée du travail.

Variation de l'activité dans l'industrie (1).
(En pourcentage cumulé.)

	1974-1975-1976	1977-1978	1978
Variation de l'activité (en glissement)....	— 6,7	— 4,3	— 1,5
Variation de la durée du travail.....	— 3,5	— 1,2	— 0,3
Variation des effectifs.....	— 3,2	— 3	— 1,2

(1) Y compris énergie, industries agricoles et alimentaires, mais hors E. T. P.

Notons également que le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'A. N. P. E. s'établissait à 1 328 000 à la fin de l'année 1978, soit une progression de 15,7 % en un an.

III. — L'évolution générale des finances de l'Etat.

L'analyse de l'évolution des finances publiques présentée dans le rapport sur les comptes de la Nation pour 1978 souligne l'accroissement sensible au cours de l'année du besoin de financement des administrations publiques et particulièrement de celui de l'Etat. Celui-ci, en effet, a fait plus que doubler, passant de 14,5 milliards de francs en 1977 à plus de 30 milliards de francs en 1978.

Cette évolution résulterait de deux mouvements distincts et de sens opposé :

— d'une part, une politique de modération des dépenses budgétaires ;

— d'autre part, un accroissement des transferts au profit des collectivités locales et de la Sécurité sociale.

Les dépenses et recettes de l'Etat.

	1977	1978	1978-1977
	(En milliards de francs.)		
Dépenses, hors intérêts et hors transferts....	266,2	300,4	+ 12,8 %
Transferts nets versés aux administrations publiques (1)	122,9	151,5	+ 23,3 %
Intérêts versés	13,3	16,2	+ 21,5 %
P. I. B. marchand	1 640,1	1 857,8	+ 13,3 %

(1) Y compris transferts de recettes fiscales.

Source : Comptes de la Nation de 1978.

Rappelons brièvement, car elles résument bien la politique budgétaire poursuivie en 1978, les principales observations des comptes nationaux :

1° *La modération des dépenses budgétaires a touché de nombreux postes :*

— les salaires bruts ont progressé de 13,4% en 1978, suite à un recrutement ralenti et un strict maintien du pouvoir d'achat des traitements ;

— les subventions d'exploitation versées n'ont progressé que de 8,3 % en 1978 en raison de la baisse des subventions aux agriculteurs (par rapport au niveau atteint à la suite de la sécheresse de 1976) et de la stabilisation des subventions versées aux grandes entreprises nationales (grâce aux relèvements substantiels de tarifs au cours de 1978) ;

— les investissements ont diminué à nouveau en 1978 (— 4 % après — 9,6 % en 1977) ; leur volume a été inférieur d'un tiers environ à celui de 1973 ;

— les transferts en capital ont stagné (1 % de croissance en valeur en 1978), en raison du reflux de l'aide aux sociétés (après le pic provoqué en 1976 par l'aide fiscale à l'investissement) et de la diminution des transferts aux ménages en matière de logement ;

— la consommation intermédiaire civile a progressé également lentement (10,1 % en 1978).

2° *Les recettes fiscales de l'Etat ont augmenté à un rythme proche de celui de l'activité économique (+ 13 % contre 13,3 pour le P. I. B. marchand).*

3° *Les transferts vers les autres administrations publiques croissent fortement :*

— les transferts de recettes fiscales vers les collectivités et organismes locaux se sont accrus de 26,4 % en 1978, ce qui a diminué d'autant les ressources définitives de l'Etat. Par ailleurs, la progression très rapide (+ 74 %) des transferts de recettes fiscales au profit des institutions communautaires européennes a amplifié encore cet effet ;

— les transferts courants aux autres administrations publiques ont augmenté aussi très fortement (+ 24,1 % en 1978). Globalement, c'est la Sécurité sociale qui en a bénéficié le plus (+ 33,5 %), puis les administrations locales (+ 23,4 %). L'Etat a accumulé ainsi sur son compte l'essentiel du déséquilibre général des finances publiques, qui s'explique, principalement, par l'évolution du compte de la Sécurité sociale.

En effet, le rapport sur les comptes de la Nation évalue à 72,8 milliards de francs le déficit que les régimes de sécurité sociale auraient connu en 1978 si le taux des cotisations et les transferts de l'Etat n'avaient pas été augmentés.

Ainsi, l'Etat a contribué en 1978 pour 7,3 milliards de francs à l'équilibre du régime général et pour 35,6 milliards de francs à celui des autres régimes.

On peut tirer de ces données une première observation d'ordre général. Il semble que **la politique budgétaire relativement restrictive** appliquée depuis 1976 n'ait pas subi en 1976 de changements notables. Cependant, **l'aggravation du déficit budgétaire** montre que l'Etat a subi sans doute plus fortement que les autres agents économiques les effets de la médiocrité de la conjoncture économique et sociale. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que **c'est l'Etat qui assume pour une très large part les conséquences financières des mesures qui sont prises pour lutter contre la crise et atténuer ses conséquences sociales.**

DEUXIEME PARTIE

L'EVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGETAIRES

Les tableaux 2 et 3 ci-après permettent de comparer les résultats de l'exercice 1978 aux prévisions de la loi de finances initiale d'une part, et à l'exécution du budget de l'année précédente, d'autre part.

Le montant des dépenses à caractère définitif (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor) s'est élevé en 1978 à 580,72 milliards de francs, soit une progression de 15,7 % par rapport à 1977. Mais les recettes ont progressé moins rapidement : elles ont atteint 546,89 milliards de francs, soit un montant supérieur de 13,6 % à celui de 1977.

Compte tenu des opérations à caractère temporaire, l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat s'est élevé à 642,35 milliards de francs (1), en augmentation de 16,2 % sur l'année précédente.

Le déficit total s'est établi à 38,19 milliards de francs.

TABLEAU N° 2

Exécution du budget de l'Etat en 1977 et 1978.
(En milliards de francs.)

	DEPENSES EFFECTIVES			RECETTES EFFECTIVES		
	1977	1978	Variation en pourcentage.	1977	1978	Variation en pourcentage.
A. — Opérations à caractère définitif.						
Budget général	404,2	466 »	+ 15,3	383 »	431,5	+ 12,7
Comptes d'affectation spéciale.....	10,8	11,7	+ 8,3	11,4	12,4	+ 8,8
Budgets annexes	86,8	103 »	+ 18,7	86,8	103 »	+ 18,7
	501,8	580,7	+ 15,7	481,2	546,9	+ 13,6
B. — Opérations à caractère temporaire.						
Prêts et avances.....	50,7	58,7	+ 15,8	52,0	57,3	+ 10,2
Autres comptes spéciaux (soldes).....	0,2	2,9	»	»	»	»
	50,9	61,6	+ 21 »	52,0	57,3	+ 10,2
Total général	552,7	642,3	+ 16,2	532,2	604,2	+ 13,3
Résultat de l'exercice.....	— 19,5	— 38,2	+ 95,9	»	»	»

(1) Les comptes de commerce, de règlement et d'opérations monétaires ne sont pris en compte, dans ce montant, que pour leurs soldes. Cette présentation diffère de celle adoptée par la Cour des Comptes qui, dans son rapport, retient les trois comptes précités pour leur montant en valeur absolue ; mais elle permet la comparaison avec les prévisions de la loi de finances, dans laquelle ces comptes ne figurent que pour leur solde. Elle est d'ailleurs reprise par le projet de loi de règlement (cf. tableau de synthèse en annexe).

TABLEAU N° 3

Budget de l'Etat pour 1978. — Prévisions et réalisations.
(En millions de francs.)

OPERATIONS	DEPENSES			RECETTES		
	Prévision (1).	Réalisation.	Différence en pour- centage.	Prévision (1)	Réalisation.	Différence en pour- centage.
I. — Opérations à caractère définitif.						
Budget général	431 018	466 052	+ 8,1	422 303	431 562	+ 2,2
	(2)	(2)		(3)	(3)	
Comptes d'affectation spéciale.....	10 979	11 706	+ 6,6	11 130	12 375	+ 11,2
Budgets annexes	101 067	102 961	+ 1,9	101 067	102 961	+ 1,9
Total	543 064	580 719	+ 6,9	534 500	546 898	+ 2,3
Solde	- 8 564	- 33 821	+ 294,9	>	>	>
II. — Opérations à caractère temporaire.						
Prêts et avances.....	56 078	58 668	+ 4,6	54 425	57 271	+ 5,2
Autres comptes spéciaux (4) — (5)....	- 1 303	+ 2 969	>	>	>	>
Total	54 775	61 637	+ 12,5	54 425	57 271	+ 5,2
Solde	- 350	- 4 366	+ 1 147,4	>	>	>
Total général	597 839	642 356	+ 7,4	588 925	604 169	+ 2,6
Résultat d'exécution des lois de finances.	- 8 914	- 38 187	+ 328,4	>	>	>

(1) Les prévisions initiales ne comprennent pas les recettes attendues de fonds de concours, ni les dépenses effectuées sur les crédits ouverts en contrepartie.

(2) Compte tenu des remboursements et dégrèvements d'impôts (29 000 millions en prévision et 31 032 millions en exécution).

(3) Après déduction des prélèvements au profit des collectivités locales, des Communautés européennes et du régime général de Sécurité sociale.

(4) Charge nette ou excédent net.

(5) Opérations avec le Fonds monétaire international exclues.

A s'en tenir aux opérations à caractère définitif, de loin les plus importantes, on peut d'ores et déjà observer que :

- la progression des dépenses de l'Etat (+ 15,7 %) a sensiblement dépassé celle du P. I. B. en valeur (+ 13,3 %) alors que la croissance des recettes (+ 13,6 %) ne s'en est guère écartée ;
- le déficit budgétaire a doublé par rapport à 1977 ;
- c'est au niveau des dépenses du budget général que l'on relève l'écart le plus important (+ 8,1 %) entre les prévisions de la loi de finances initiale et l'exécution du budget.

Il convient maintenant d'analyser plus avant ces premières données.

CHAPITRE PREMIER

UN NOUVEAU RYTHME DE CROISSANCE DES DEPENSES PUBLIQUES

Dans le précédent rapport, nous avons insisté sur le caractère exceptionnel de la modération de la hausse des dépenses publiques constatée en 1977. Votre rapporteur avait alors estimé que la forte contraction des dépenses de l'Etat enregistrée cette année-là était « passagère et non révélatrice d'une tendance à long terme ».

Les résultats de 1978 et les prévisions pour 1979 et 1980 confirment ces prévisions.

Le graphique ci-après permet de comparer les taux d'augmentation respectifs du produit intérieur brut (P. I. B.) et des dépenses de l'Etat depuis 1975. Jusqu'à cette date, la croissance des dépenses publiques était restée inférieure ou à peu près égale à celle du P. I. B. En 1975, on devait assister à une véritable explosion des dépenses de l'Etat (+ 23,4 %) alors que l'augmentation du P. I. B. en valeur restait modérée (+ 13,5 %).

Après deux années de calme relatif en 1976 et, surtout, en 1977, **il semble qu'un nouveau palier ait été franchi. Désormais, la croissance des charges de l'Etat oscille autour de 15 % l'an, à un niveau sensiblement supérieur à l'augmentation du P. I. B. (+ 13 % environ).**

Cette observation est confirmée par l'analyse de l'évolution du budget général (cf. tableau n° 4).

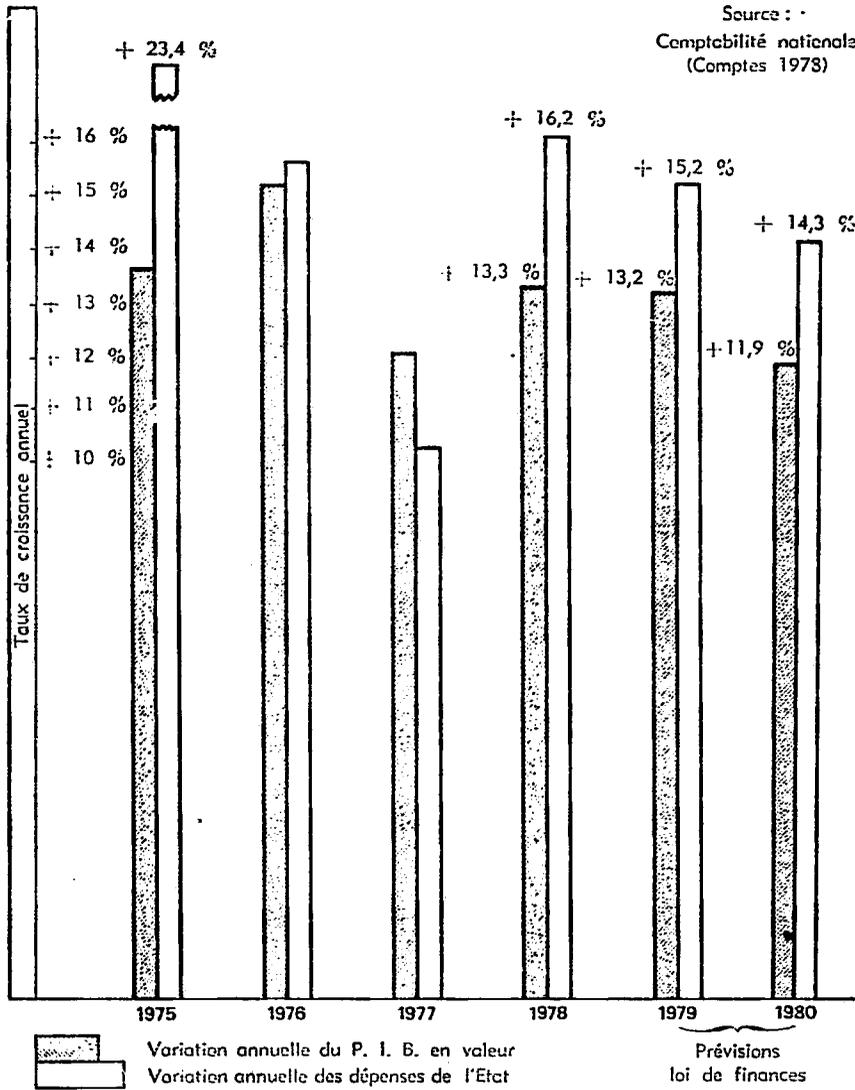


TABLEAU N° 4

Evolution du budget général. — Variations annuelles.

	DEPENSES	RECETTES
	Pourcentage.	Pourcentage.
1973	+ 13,3	+ 13,7
1974	+ 15,5	+ 21,2
1975	+ 26	+ 4,5
1976	+ 13,6	+ 20,5
1977	+ 11,1	+ 11,8
1978	+ 15,3	+ 12,7
Prévisions :		
1979 (loi de finances).....	+ 15,2	+ 14,4
1980 (loi de finances).....	+ 14,3	+ 11,6

Le tableau 5 ci-dessous présente l'évolution des *grandes catégories de dépenses* de ce même budget général :

TABLEAU N° 5

Dépenses du budget général.
(En millions de francs.)

DESIGNATION	CREDITS INITIAUX			DEPENSES EFFECTIVES		
	1977	1978	Variation de 1977 à 1978 (en pourcentage).	1977	1978	Variation de 1977 à 1978 (en pourcentage).
I. — Dépenses ordinaires.						
A. — Services civils.						
Titre I. — Dette publique (a).....	11 428	14 295	+ 25,1	15 735	18 657	+ 18,6
Dépenses en atténuation de recettes	29 108	32 539	+ 11,8	31 178	35 611	+ 14,2
Titre II. — Pouvoirs publics	941	1 090	+ 15,8	941	1 090	+ 15,8
Titre III. — Moyens des services.....	129 079	147 837	+ 14,5	146 261	168 342	+ 15,1
Titre IV. — Interventions publiques	93 679	119 039	+ 27,1	112 876	134 867	+ 19,5
Sous-totaux A	264 205	314 800	+ 19,1	306 991	358 567	+ 16,8
B. — Services militaires.						
Titre III. — Moyens des services.....	44 443	52 291	+ 17,6	38 530	43 465	+ 12,8
Totaux des dépenses ordinaires...	308 648	367 091	+ 18,9	345 521	402 032	+ 16,3
II. — Dépenses en capital.						
A. — Services civils.						
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat	7 604	8 545	+ 12,4	8 130	9 651	+ 18,7
Titre VI. — Subventions d'investissements accordées par l'Etat.....	23 774	26 891	+ 13,1	28 418	28 771	+ 1,2
Titre VII. — Réparation des dommages de guerre	5	10	+ 100	45	13	- 71,1
Sous-totaux A	31 383	35 446	+ 12,9	36 593	38 435	+ 5
B. — Services militaires.						
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat	23 804	28 341	+ 19,1	21 925	25 434	+ 16
Titre VI. — Subventions d'investissements accordées par l'Etat.....	129	138	+ 7	136	151	+ 11
Sous-totaux B	23 933	28 479	+ 19	22 061	25 585	+ 16
Totaux des dépenses en capital....	55 315	63 925	+ 15,6	58 654	64 020	+ 9,1
Totaux généraux	363 964	431 016	+ 18,4	404 175	466 052	+ 15,3

(a) Cette rubrique comprend également les dépenses liées à l'octroi de la garantie de l'Etat.

Plusieurs tendances s'en dégagent :

I. — La reprise des investissements de l'Etat.

L'exercice 1977 avait été marqué par un recul des investissements publics d'une ampleur exceptionnelle (— 29 %). Ce recul avait été général, n'épargnant aucun secteur d'activité.

Les résultats de l'exercice 1978 tranchent sur ceux de l'année précédente. *La progression des crédits du titre V, en effet, a atteint 18,7 %, soit sensiblement plus que l'augmentation moyenne du budget général (+ 15,3 %).*

Toutefois, cette reprise des investissements réalisés par l'Etat n'a pas touché tous les secteurs économiques.

1° Certaines dépenses d'équipement *ont continué de régresser.* Ce sont :

— les dépenses d'équipement routier (— 52,8 %), par suite de l'imputation progressive des « renforcements coordonnés » sur le F. S. I. R. ;

— les dépenses d'équipement culturel et social (— 8,7 %), ce recul étant imputable à une diminution de 41,7 % des crédits d'équipement universitaire.

2° D'autres dépenses, plus nombreuses et plus importantes, *se sont accrues.* Il s'agit :

— des dotations en capital effectuées au profit des entreprises publiques : (+ 123 %) ; les crédits initiaux ont, en effet, été sensiblement majorés en cours d'année.

Les principales dotations ont été les suivantes (en millions de francs) :

	1977	1978
— E. D. F.	600	900
— G. D. F.	»	300
— E. M. C.	43,5	230
— Régie Renault	175	350
— S. N. I. A. S.	590	550
— Charbonnages de France.....	»	993
— C. F. P.	»	184,6

— des investissements réalisés sur les palais nationaux, musées et autres immeubles placés sous la garde du Ministère de la Culture (+ 18,3 %) ;

— des contributions au capital des organismes internationaux ;

— dans une plus faible mesure, des équipements d'enseignement du second degré (+ 5,9 %).

II. — La stagnation persistante des subventions d'équipement.

En 1977, les subventions de cette nature accordées par l'Etat étaient restées pratiquement inchangées par rapport à l'année précédente. Cette situation n'a guère évolué en 1978, puisque les dépenses effectives inscrites au titre VI n'ont augmenté que de 1,2 %.

Ainsi, en deux années, les dépenses auront régressé en volume de 20 % environ.

TABLEAU N° 6

Subventions d'équipements (titre VI) versées en 1976, 1977 et 1978.

BUDGETS	1976	1977	1978	VARIATION 1976-1978 en pourcentage.
	(En millions de francs.)			
Agriculture	1 986,2	2 169,5	2 322,1	+ 16,9
Coopération	679,3	510	539,1	— 20,6
Charges communes	1 508,5	1 778	1 687,2	+ 11,8
Education	2 991	2 693,3	2 219,5	— 25,8
Universités	691,9	1 154,1	1 145	+ 65,5
Équipement	4 826,2	4 849,9	4 434,4	— 8,1
Industrie	8 210,5	6 745	6 683,7	— 18,6
Intérieur	1 559,4	2 413	3 281,8	+ 110,5
Jeunesse et sports	578,4	544,9	478,5	— 17,3
Premier Ministre, services généraux	260,2	261,5	292,9	+ 12,6
Premier Ministre, recherche	>	>	571	>
Transports terrestres	700,4	521,5	546,2	— 22
Marine marchande	1 255	1 235,3	1 361,1	+ 8,5
Travail, santé	2 436,5	2 746,6	2 375,3	— 2,5
Autres budgets	736,3	795,8	837,3	+ 13,7
Totaux	28 419,3	28 418,4	28 771,1	+ 1,2

Cette stagnation en valeur absolue et cette régression en francs constants recouvrent cependant des évolutions très différentes selon les secteurs :

1° Les subventions à l'agriculture augmentent régulièrement d'environ 8 % par an.

2° Dans les secteurs de la Coopération et des Transports terrestres, la reprise modérée observée en 1978 ne compense pas le recul sensible enregistré l'année précédente.

3° La forte progression des crédits d'équipement de l'Intérieur est due uniquement au remboursement progressif de la T. V. A. payée par les collectivités locales sur leurs investissements. En 1978, la dotation du « Fonds d'équipement des collectivités locales »

devenu depuis lors le « Fonds de compensation de la T. V. A. » a progressé de plus de 60 % pour atteindre un montant de 2 milliards de francs.

4° Les subventions aux établissements d'enseignement relevant du Ministère de l'Education, c'est-à-dire, essentiellement, du second degré ont diminué de 17,6 % en 1978 après avoir déjà baissé de 10 % en 1977.

5° Les subventions distribuées par le Ministère de la Santé ont sensiblement progressé en 1978 en ce qui concerne l'équipement sanitaire (+ 26,9 %) mais ont été fortement réduites (— 52,2 %) au titre des aides en faveur de l'humanisation des établissements, compte tenu de l'importance des crédits inemployés.

6° La diminution des crédits inscrits au budget de l'Industrie (près de 19 % en deux ans) provient, d'une part, de l'inscription au budget du Premier Ministre des crédits de la D. G. R. S. T. et, d'autre part, de la diminution des crédits consacrés au « Plan calcul ».

III. — La croissance soutenue des dépenses d'intervention.

Déjà en progression sensible en 1977 (+ 14,3 %), les dépenses du titre IV sont celles qui, au sein du budget général, ont progressé le plus vite en 1978 (19,5 %). Ce résultat était attendu : les dotations de la loi de finances initiale dépassaient de 27,1 % celles qui avaient été inscrites dans le budget de 1977.

TABLEAU N° 7

Dépenses d'intervention de l'Etat (titre IV) versées en 1976, 1977 et 1978.

BUDGETS	1976	1977	1978	VARIATION 1976-1978 en pourcentage.
(En millions de francs.)				
Affaires étrangères	1 898,3	2 026	2 245,2	+ 18,3
Coopération	1 943,8	2 227,5	2 780,1	+ 43
Agriculture	10 140,8	12 864	17 811,7	+ 75,6
Anciens combattants	11 448,9	12 751,6	13 816,4	+ 20,7
Charges communes	22 904,9	20 951,9	26 213	+ 14,4
Education	8 202,6	9 505,5	10 843,5	+ 32,2
Industrie	2 556,9	3 665,4	4 062,1	+ 58,9
Intérieur (1)	2 019,5	2 340	2 759,4	+ 36,6
Transports terrestres	12 761,2	15 836,1	16 400,3	+ 28,5
Marine marchande	1 300,4	1 180,8	1 425,3	+ 9,6
Travail, santé	20 435	25 277,9	31 441,4	+ 53,9
Autres budgets	3 104,7	4 249,8	5 068,4	+ 63,2
Totaux	98 717	112 876,5	134 866,8	+ 36,6

(1) Non compris la section « Rapatriés ».

Par grandes catégories budgétaires, l'évolution a été la suivante :

1° *Interventions politiques et administratives* (5,71 milliards de francs) : + 19,5 % en 1978. Les hausses les plus marquées affectent le budget de la Coopération, en particulier les dépenses de coopération militaire et les concours financiers directs aux Etats. Sur le budget de l'Intérieur, les subventions obligatoires se sont accrues de 16,8 %, atteignant en 1978, 2 494,5 millions de francs.

2° *Action internationale* (2,46 milliards de francs) : principalement imputés sur le budget des Affaires étrangères, ces crédits financent les participations de la France aux frais de fonctionnement des organismes internationaux (+ 20,6 % en 1978) et les interventions culturelles ou scientifiques à l'étranger (+ 5,2 %).

3° *Action éducative et culturelle* (15,66 milliards de francs) : cette action comprend notamment les subventions à l'enseignement (7,62 milliards de francs), l'aide aux familles (1,02 milliard de francs), les bourses et secours d'étude (1,73 milliard de francs) et la formation professionnelle (876 millions de francs au budget du Premier Ministre et 1,31 milliard de francs au budget du Travail). Elle est en augmentation de 15,8 % en 1978.

4° *Action économique* (41,17 milliards de francs) : les dépenses regroupées sous cette rubrique comprennent, en premier lieu, les *interventions en faveur du secteur privé* :

— organismes d'intervention sur les marchés agricoles (1,83 milliard de francs ; + 48,8 %) ;

— service des bons et emprunts de la Caisse nationale du Crédit agricole (5,29 milliards de francs ; + 42,1 %) ;

— Fonds national de l'emploi (4,67 milliards de francs ; + 84,7 %, en raison notamment de la politique des « pactes nationaux pour l'emploi ») et prise en charge par l'Etat des cotisations patronales (1,34 milliard de francs) ;

— aide à la construction (7,64 milliards de francs ; + 8,5 %) ;

— bonification des intérêts des emprunts de caractère économique (commerce extérieur, équipement naval, hôtellerie, aménagement du territoire, coopération) : 2,90 milliards de francs (+ 14,2 %).

A cela s'ajoute la masse considérable des *subventions d'exploitation aux entreprises publiques et d'intérêt national*. Leur mon-

tant a atteint 14,09 milliards de francs en 1978, soit 2,6 % de plus qu'en 1977. Il est vrai que, cette année-là, elles s'étaient accrues de 40,5 %. Parmi les subventions les plus importantes, citons :

	Milliards de francs.
— les Houillères nationales.....	3,74
— la S. N. C. F.	(1) 8,21
— la R. A. T. P.	(1) 1,44
— Air France	0,48

5° *Action sociale* (69,87 milliards de francs), qui s'analyse en :

— subvention au B. A. P. S. A. : 6,87 milliards de francs (+ 60,3 % en 1978) ;

— subvention du budget des Anciens Combattants : 13,81 milliards de francs (+ 8,3 %) ;

— subventions à divers régimes obligatoires de Sécurité sociale (Budget des Charges communes) : 1,51 milliard de francs (+ 143 %) ;

— Fonds national d'aide au logement : 1,89 milliard de francs (+ 22,2 %) ;

— Fonds national de solidarité : 3,15 milliards de francs (+ 20,8 %) ;

— subventions de caractère social à la S. N. C. F. et à la R. A. T. P. : 7,85 milliards de francs (+ 7,8 %) ;

— Fonds national de chômage : 5,21 milliards de francs (+ 38,6 %) ;

— aide sociale : 9,06 milliards de francs (+ 8 %) ;

— aide médicale : 2,63 milliards de francs (+ 1,7 %) ;

— contribution de l'Etat aux charges de retraite de la S. N. C. F. : 5,39 milliards de francs (+ 11,5 %) ;

— subventions à divers régimes de retraite (4,89 milliards de francs : + 16,6 %) inscrites au budget de la Santé ;

— prévention sanitaire : 1,33 milliard de francs (+ 12,3 %) ;

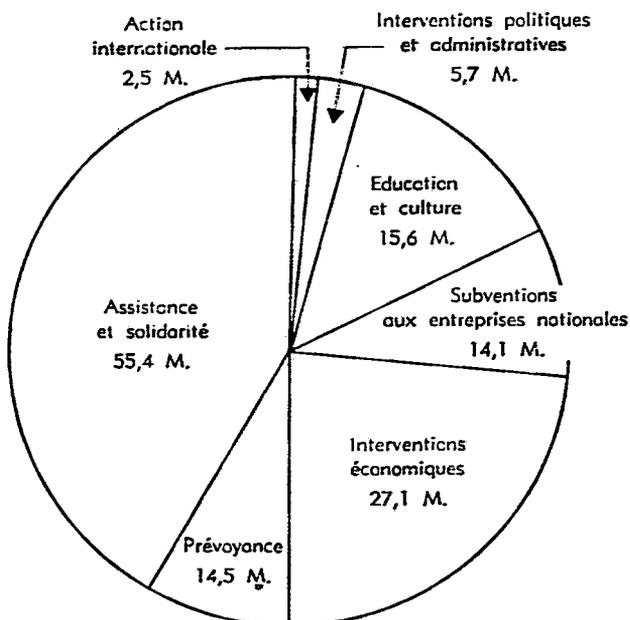
— subvention à l'E. N. I. M. (2) : 1,24 milliard de francs (+ 17,6 %).

(1) Non compris les subventions de caractère social.

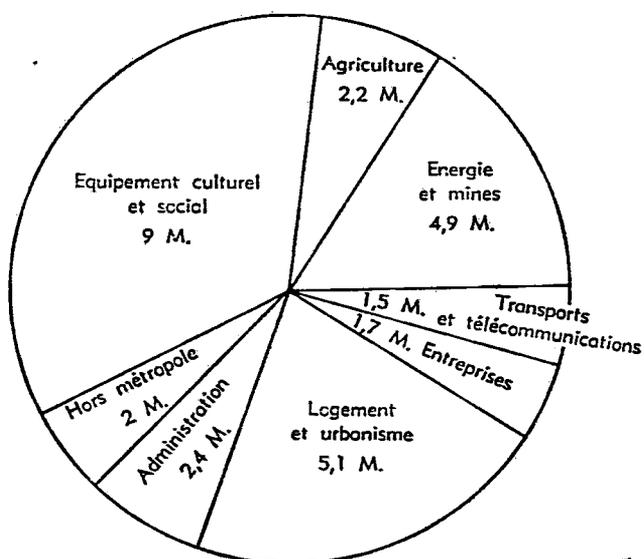
(2) Etablissement national des invalides de la marine.

**Ventilation des aides et subventions d'exploitation (titre IV)
et des subventions d'investissement (titre VI).**

Aides et subventions d'exploitation (titre IV) : 134,9 milliards de francs.



Subventions d'investissement (titre VI) : 28,8 milliards de francs.



IV. — La stabilité de la progression des dépenses de fonctionnement.

L'addition des crédits inscrits au titre II (Pouvoirs publics) et au titre III (Moyens des services) permet de regrouper l'ensemble des dépenses de fonctionnement du budget général de l'Etat.

En 1978, ces dépenses se sont élevées à 169,42 milliards de francs, en augmentation de 15,1 % par rapport à 1977 ; elles représentent 36,3 % des crédits du budget général. On observe donc une grande stabilité dans la progression de ces dépenses, qui s'étaient déjà accrues en 1977 de 15,8 %.

Les crédits du titre III, comprennent trois catégories de dépenses, d'importance très inégale.

1° Les dépenses de personnel (144,4 milliards de francs) ont augmenté de 15,5 %. Pour les seuls services civils, elles se sont élevées à :

- rémunérations : 83,2 milliards de francs (+ 13,4 %) ;
- pensions : 25,3 milliards de francs (+15,8 %) ;
- charges sociales : 21,6 milliards de francs (+ 27,7 %).

2° Les subventions de fonctionnement aux établissements publics (enseignement, recherche, hôpitaux, établissements culturels, etc.) ont progressé de 11,9 % seulement. Elles se sont élevées à 13,09 milliards de francs.

3° Les dépenses de matériel et d'entretien (9,3 milliards de francs) qui n'ont augmenté que modérément en 1978.

V. — L'aggravation de la charge de la dette publique.

Les dépenses du titre premier (qui retrace les dépenses liées au service de la dette et les dépenses en atténuation de recettes) n'avaient augmenté que de 8,8 % en 1977. Elles se sont accrues de 15,7 % en 1978, atteignant 54,27 milliards de francs.

TABLEAU N° 8
Charges de la dette en 1976, 1977 et 1978.

CHARGES DE LA DETTE	1976	1977	VARIATION 1976-1977 en pourcentage.	1978	VARIATION 1977-1978 en pourcentage.
	(Millions de francs.)			(Millions de francs.)	
Dettes intérieure :					
Dettes perpétuelle et amortissable	923,5	1 135,9	+ 23	2 383,7	+ 109,8
Dettes flottante	10 248,1	12 428,3	+ 21,3	14 520,5	+ 16,8
Dettes extérieure	39,7	32,5	— 18,1	24,3	— 25,2
Total	11 211,3	13 596,7	+ 21,3	16 928,5	+ 24,5

Si l'on fait abstraction des dépenses liées à la garantie de l'Etat, la charge de la dette a poursuivi la rapide progression constatée en 1977 : + 24,5 % :

— *dette à long terme* : les charges ont plus que doublé (2,27 milliards de francs contre 1 milliard de francs en 1977). Cette évolution est la conséquence de la multiplication des emprunts d'Etat depuis 1976 ;

— *dette flottante* : son coût a progressé de 16,8 % en 1978. Il s'agit des intérêts des comptes de dépôt au Trésor (notamment comptes chèques postaux) et des bons du Trésor ;

— *garantie de l'Etat* : ces dépenses représentent 1,73 milliard de francs et sont en constant déclin (— 19,2 % en 1978), principalement du fait de la diminution des versements de la COFACE. En revanche, le coût de l'assurance-crédit et de la garantie accordée aux sociétés auto-routières est en augmentation ;

— *dépenses en atténuation de recettes* : elles ont atteint en 1978 la somme de 35,61 milliards de francs (+ 14,2 %). En matière d'impôts directs, leur montant s'élève à 15,66 milliards de francs (+ 44,9 %). En revanche, les remboursements de T.V. A. (19 milliards de francs) sont en baisse de 5,2 %.

CHAPITRE II

DES RECETTES DE PEU INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Les recettes définitives de l'Etat se sont élevées en 1978 à 546,9 milliards de francs (cf. tableau n° 2), **en augmentation de 13,6 % par rapport à 1977**, année au cours de laquelle l'évolution avait été du même ordre (+ 13,3 %).

Il serait donc inexact de dire que le ralentissement de l'activité économique depuis 1975 s'est traduit par une moindre progression des recettes de l'Etat.

Pour le seul budget général (cf. tableau n° 9 ci-après), le montant des recettes recouvrées a été de 420,5 milliards de francs (1), soit une croissance de 9,7 % par rapport à 1977.

Les recettes prévisionnelles du même budget général inscrites dans la loi de finances initiale s'élevaient à 422,3 milliards de francs. L'écart par rapport aux prévisions initiales est donc très faible (— 0,4 %).

Comme l'analyse va le montrer, ce résultat, globalement satisfaisant, recouvre des situations assez différentes selon le type de recettes considéré.

(1) 431,6 milliards de francs avec les fonds de concours.

TABLEAU N° 9

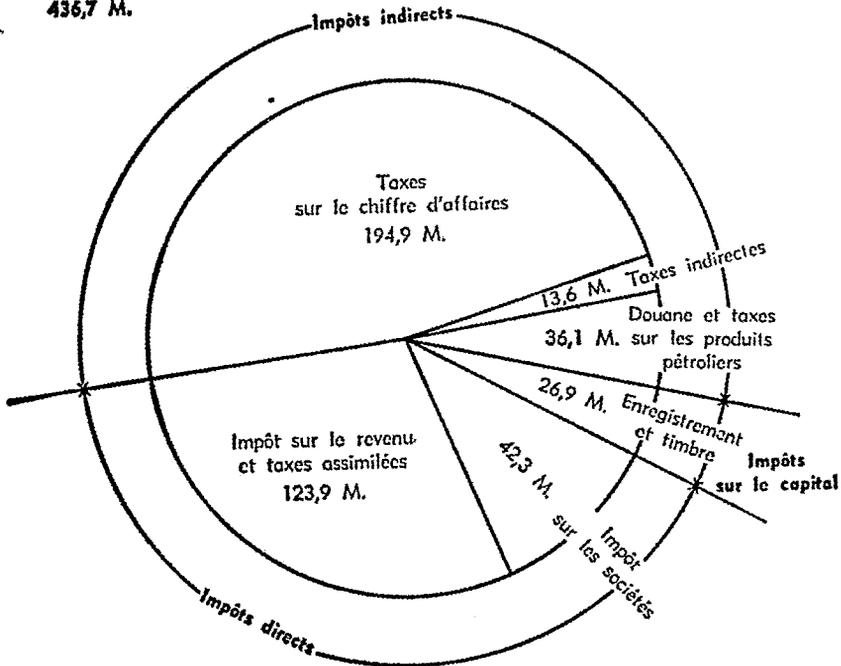
Recettes du budget général en 1978.

	PREVISIONS de la loi de finances initiale.	RECETTES effectives.	ECART en pourcentage.	VARIATION 1977-1978 en pourcentage.
	(En milliards de francs.)			
A. — Impôts.				
Impôts directs et taxes assimilées.....	169	166,2	— 1,6	+ 10,5
Earegistrement, timbre, bourse.....	25	26,9	+ 7,6	+ 19,5
Douanes et taxes sur les produits pétroliers.	34,3	36,1	+ 5,1	+ 26,9
Taxes sur le chiffre d'affaires.....	199,7	194,9	— 2,4	+ 14,1
Contributions et taxes indirectes.....	13,4	13,6	+ 1,5	+ 7,9
	441,4	436,7	— 1,1	+ 13,5
B. — Recettes non fiscales.	25,8	28,8	+ 11,6	+ 12,3
C. — Prélèvements.				
Au profit des collectivités locales.....	— 28,7	— 29,4	+ 2,3	+ 12,3
Au profit de la C. E. E.....	— 10,5	— 13,4	+ 27,3	+ 45,9
Au profit du régime général de Sécurité sociale	— 5,7	— 2,2	— 60,7	— 16,8
	— 44,9	— 45	+ 0,2	+ 18,4
Total des recettes nettes (A + B + C)	422,3	420,5	— 0,4	+ 12,9
Pour mémoire : Fonds de concours.....	»	11,1	»	»
Total des recettes du budget général	422,3	431,6	»	+ 12,7

Ventilation des recettes fiscales du budget général en 1978.

(Milliards de francs)

Total
des recettes fiscales
436,7 M.



I. — La stabilité de la pression fiscale.

Les recettes fiscales de l'Etat ont atteint, en 1978, 436,7 milliards de francs. Elles sont en augmentation de 10,5 % sur celles de l'année précédente, soit un taux de croissance rigoureusement identique à celui de 1977.

Cette remarquable constance apparaît également dans la comparaison qui peut être faite entre le montant de ces recettes et le produit intérieur brut : aucun changement n'apparaît en 1978 dans le niveau de la pression fiscale.

TABLEAU N° 10

Evolution du taux de pression fiscale.

	1974	1975	1976	1977	1978
	(Milliards de francs.)				
A. — Recettes fiscales brutes (1).....	267,6	286,9	348,2	384,7	436,7
B. — P. I. B.	1 278,3	1 450,9	1 669,3	1 875,2	2 128,2
Taux de pression fiscale (A/B).....	20,9 %	19,8 %	20,9 %	20,5 %	20,5 %

(1) Avant remboursements et dégrèvements.

II. — Le fléchissement des impôts directs.

L'exercice 1977 avait été caractérisé par une forte progression de la fiscalité directe (+ 16,3 %) et une certaine stagnation du produit de la fiscalité indirecte (+ 4,1 %).

Cette tendance s'est quelque peu infléchiée en 1978, année au cours de laquelle la part relative des impôts directs dans les recettes fiscales de l'Etat a diminué d'un point, passant de 39,1 % à 38,1 %. Leur augmentation n'a été, en 1978, que de 10,5 %.

TABLEAU N° 11

Part des impôts directs dans les recettes fiscales de l'Etat.

	1974	1975	1976	1977	1978
	(En milliards de francs.)				
Impôts directs	99,2	100,5	129,3	150,4	166,2
Recettes fiscales	267,6	286,9	348,2	384,7	436,7
Part des impôts directs....	37,1 %	35 %	37,1 %	39,1 %	38,1 %

Ce phénomène s'explique par l'augmentation relativement modérée de l'impôt sur le revenu et par la diminution du produit de l'impôt sur les sociétés.

TABLEAU N° 12
Produits des impôts directs.

CATEGORIES D'IMPOTS	1977	1978	VARIATION (en pourcentage).
	(1)	(1)	
	(En millions	de francs.)	
Impôt sur le revenu.....	78 359	87 914	+ 13,3
Autres impôts directs perçus par voie de rôles.	7 209	9 670	+ 34,1
Impôts sur les sociétés.....	42 459	42 324	— 0,3
Retenue à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers.....	10 664	10 933	+ 2,5
Taxe sur les salaires.....	9 896	11 551	+ 16,7
Autres impôts directs.....	1 792	3 839	+ 114,3
↳ Total	150 379	166 231	+ 10,5

(1) Dégrèvements compris.

Le produit de l'impôt sur le revenu représente plus de la moitié des recettes fiscales directes. En 1978, son taux de progression (+ 13,3 %) est cependant loin d'atteindre la moyenne de ceux des gestions antérieures (20,5 % depuis 1973). Les causes en sont multiples : accroissement moins rapide des salaires en 1977 (+ 11,4 % au lieu de + 14,1 % en 1976), relèvement des tranches du barème de l'impôt plus favorable aux contribuables que l'année précédente, extension de l'abattement de 10 % aux pensions et retraites.

La diminution du produit de l'impôt sur les sociétés (— 0,3 %) est liée à la faiblesse des revenus imposables au titre de 1977, lesquels n'ont progressé que de 3 % par rapport à l'année précédente.

III. — L'accroissement des rentrées de T. V. A.

Votre rapporteur avait signalé dans son précédent rapport le rendement médiocre de la T. V. A. en 1977, dû pour partie à la diminution du taux normal de la taxe et pour partie à la faiblesse de la conjoncture.

Cette situation ne s'est pas reproduite en 1978 : le produit de la T. V. A. s'est accru de 14,1 % contre 4,1 % l'année précédente, s'élevant ainsi à 194,87 milliards de francs.

On peut expliquer cette bonne tenue de notre principal impôt indirect par le léger redressement de la conjoncture en 1978 (voir ci-dessus première partie), la diminution des remboursements de T. V. A. liée à la stagnation des investissements et l'augmentation du produit de la T. V. A. perçue sur les produits pétroliers, du fait de la hausse des cours.

A noter également, pour la deuxième année consécutive, la forte augmentation du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (T. I. P. P.). Celle-ci, pour la seule partie affectée au budget général, atteint 30,47 milliards de francs, en augmentation de 31,4 % sur 1977.

IV. — La progression moyenne des dégrèvements et remboursements d'impôts.

Les dégrèvements et remboursements d'impôts se sont élevés en 1978 à 35,61 milliards de francs, soit à 14,2 % de plus qu'en 1977.

Mais comme l'année précédente, cette évolution moyenne est la résultante de deux mouvements de sens opposé : celui, vers la hausse, des dégrèvements d'impôts directs ; celui, vers la baisse, des remboursements de T. V. A.

TABLEAU N° 13

Remboursement et dégrèvements d'impôts en 1977 et 1978.

	1977	1978	VARIATIONS (en pourcentage).
	En millions de francs.		
Dégrèvements sur impôts directs.....	10 809,1	15 663,3	+ 44,9
Remboursements sur T. V. A. :			
Chapitre 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers » (partie) (1)....	19 124,5	18 566,5	— 2,9
Chapitre 15-07 « Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T. V. A. »	927,2	1 006,4	+ 8,5
Totaux pour la T. V. A.....	20 051,7	19 572,9	— 2,4

(1) Le chapitre 15-02 comporte, pour l'essentiel, des remboursements sur T. V. A. principalement ceux dont bénéficient les exportateurs, ceux correspondant à des crédits de droits non imputables qui résultent de l'aménagement de la règle du « butoir » et ceux de caractère temporaire.

1° La très forte progression des dégrèvements sur impôts directs (+ 44,9 %) est due à l'augmentation du coût du plafonnement de la taxe professionnelle instituée en 1976 et des versements d'impôt sur les sociétés.

Les charges résultant du plafonnement de la *taxe professionnelle* sont passées en effet de 2 à 3 milliards de francs, sur lesquels, toutefois, il convient d'imputer le produit de la cotisation additionnelle de 6,5 % payée par les redevables de la taxe depuis 1976.

Quant aux remboursements d'*impôt sur les sociétés*, ils s'expliquent par l'incidence des mauvais résultats des sociétés en 1977 sur les régularisations effectuées en 1978, qui, souvent, se sont révélées inférieures aux acomptes versés.

2° La diminution des *remboursements de T. V. A.* (— 2,4 %) paraît résulter du gonflement exceptionnel, observé l'année précédente, des restitutions au titre des exportations et des crédits de taxe non imputables résultant de la suppression partielle de la règle du butoir.

V. — L'augmentation sensible du prélèvement au profit des Communautés européennes.

Trois prélèvements sont opérés sur les recettes du budget général. Ce sont :

- le prélèvement au profit des collectivités locales : 29,36 milliards de francs en 1978 ;
- le prélèvement au profit des Communautés européennes (13,43 milliards de francs) ;
- le prélèvement au profit du régime général de Sécurité sociale (2,23 milliards de francs).

1° *Le prélèvement au profit des collectivités locales comprend :*

- le versement représentatif de la taxe sur les salaires (devenu la D. G. F. en 1979) ;
- les versements destinés à compenser la suppression des taxes sur les spectacles appliquées aux cinémas, aux théâtres et spectacles divers ;
- les recettes supplémentaires procurées par le relèvement des tarifs des amendes de police relatives à la circulation routière.

Le montant total de ce prélèvement progresse de 12,3 % par rapport à 1977.

2° *Le prélèvement au profit des Communautés économiques européennes.*

Ce prélèvement est effectué en application de la décision du Conseil des Communautés européennes du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés.

Son montant en 1978, soit 13,43 milliards de francs progresse de 45,9 %. Cette variation importante s'explique principalement par une modification du règlement financier communautaire qui a conduit à imputer sur la gestion 1978 deux prélèvements (1,2 milliard de francs) qui auraient dû, selon les modalités antérieures, être rattachés à l'année 1977.

3° *Le prélèvement au profit du régime général de Sécurité sociale.*

Le montant de ce prélèvement correspond :

- d'une part à un montant d'acomptes au titre des opérations de compensation démographique pour 1978 de 5 millions de francs ;
- d'autre part à un reversement du régime général de sécurité sociale à l'Etat de 2,77 millions de francs à la suite de l'apurement définitif des opérations de compensation démographique de 1977.

La diminution observée (— 16,9 %) fait suite à une diminution de plus grande ampleur constatée en 1977 (— 58,6 %).

On sait que ce prélèvement a été institué par la loi du 24 décembre 1974 pour faire supporter par l'Etat la charge qui résulte pour le budget général de la compensation démographique qu'il doit opérer entre les divers régimes sociaux. Cette compensation est en vigueur depuis 1972 entre toutes les assurances sociales. Elle oblige le régime général, dont le nombre de cotisants augmente, à fournir un complément de ressources aux autres régimes (commerçants, agriculteurs, etc.) qui souffrent au contraire d'une réduction de leurs effectifs actifs. Mais son application est temporaire : elle cessera normalement en 1979.

La diminution du prélèvement constatée en 1978 ne signifie pas que l'Etat a réduit volontairement sa contribution. Elle tient au fait que les crédits inscrits aux budgets des années précédentes sont provisionnels, les soldes démographiques définitifs n'étant connus qu'un an environ après le dépôt du projet de loi de finances. C'est ainsi qu'il a été procédé en 1978 à l'apurement de la gestion de l'année 1977.

Il semble que la diminution sensible des versements de l'Etat constatée depuis 1977 s'explique essentiellement par la progression démographique du régime général et le fait que l'augmentation des salaires servant de base aux cotisations a été moins forte que prévu en raison de la médiocrité de la conjoncture économique.

CHAPITRE III

UN DEFICIT PRESQUE DOUBLE

Il est très probable que l'exercice 1978 marque le début d'une période de forts déficits budgétaires.

Après les exercices antérieurs à 1975 au cours desquels les finances publiques étaient en équilibre (voire en excédent) et les exercices 1976 et 1977 qui avaient enregistré des déficits modérés (respectivement 17,2 et 19,5 milliards de francs), **on franchit un nouveau palier à partir de 1978, avec des déficits supérieurs à 30 milliards de francs.**

I. — Le déficit budgétaire.

Estimé à 8,91 milliards de francs dans la loi de finances initiale, le déficit budgétaire entendu au sens le plus général a atteint *38,19 milliards de francs* en 1978, soit une augmentation de 96,2 %.

En ce qui concerne les seules opérations à caractère définitif, il s'élève à 33,82 milliards de francs, en progression de 64,9 % par rapport à l'année précédente.

TABLEAU N° 14

Exécution des dernières lois de finances.

	1976	1977	1978
	(Milliards de francs.)		
Solde de l'exercice (A).....	— 17,2	— 19,5	— 33,2
Dépenses de l'Etat (B).....	488,2	552,7	642,3
Rapport A/B	2,7 %	3,5 %	5,9 %

Comme le montre le tableau ci-dessus, *l'importance relative du déficit budgétaire par rapport à l'ensemble des dépenses de l'Etat atteint en 1978 un niveau très supérieur à celui des années antérieures.*

En outre, de même que pour les exercices précédents, *les prévisions de la loi de finances initiale ont été largement dépassées*

puisque le déficit réel a été près de quatre fois supérieur à celui qui avait été annoncé. On peut d'ailleurs observer de quelle façon il s'est trouvé gonflé au fil des lois de finances rectificatives :

	Milliards de francs.
Loi de finances initiale	— 8,91
Première loi de finances rectificative	— 8,91
Deuxième loi de finances rectificative	— 11,91
Troisième loi de finances rectificative	— 29,84
Exécution	— 38,19

Le tableau n° 3 (page 18) qui compare les prévisions de recettes et de dépenses à leur exécution montre que les recettes et dépenses ont été supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale mais que les dépenses l'ont été sensiblement plus (+ 7,4 %) que les recettes (+ 2,6 %).

La remarque faite dans le rapport précédent demeure à cet égard valable pour l'exercice 1978 : *le déficit budgétaire ira en s'aggravant dès lors que subsistera la divergence grandissante entre, d'une part, des ressources fiscales dont la croissance est modérée soit par des mesures conjoncturelles, soit par le ralentissement de l'activité économique et, d'autre part, la progression maintenue, voire accrue, des dépenses de caractère social.*

Or, le tableau ci-dessous le confirme, cette divergence est loin de se réduire.

TABLEAU N° 15
Evolution comparée des emplois et ressources de l'Etat.

	1975	1976	1977	1978
	(En pourcentage.)			
Emplois	+ 23,3	+ 16	+ 9,6	+ 15,7
Dont :				
Salaires bruts et cotisations versés par l'Etat	+ 20,3	+ 17,6	+ 14,6	+ 14,6
Prestations sociales versées par l'Etat.	+ 21,7	+ 14,2	+ 14,2	+ 13,4
Transferts courants	+ 24,3	+ 9,7	+ 17,2	+ 23,6
Ressources	+ 7,4	+ 23,6	+ 8,4	+ 11,9
Dont :				
Impôts liés à la production.....	+ 6,9	+ 20,1	+ 6,2	+ 16,3
Impôts sur le revenu et le patrimoine..	— 2,1	+ 31,9	+ 14,1	+ 7,3

Source : Comptes de la Nation (1978).

II. — La charge de trésorerie et son financement.

Le déficit budgétaire ne donne pas une mesure exacte de la charge de trésorerie que l'Etat doit supporter. C'est ainsi qu'en 1978, l'excédent des charges budgétaires s'est élevé à 27,37 milliards de francs alors que le solde de l'exécution de la loi de finances a dépassé 38 milliards de francs.

Cette différence tient au fait que les opérations de trésorerie s'effectuent selon la règle de l'exercice et non celle de l'imputation. En d'autres termes, elles se rapportent aux dépenses et recettes effectivement constatées au cours de l'exercice, quelle que soit l'année budgétaire au titre de laquelle ces dépenses et recettes ont été opérées. Ainsi, la charge nette de 27,37 milliards de francs constatée en 1978 se décompose en :

- moins 6,62 milliards de francs imputables à l'exercice 1977 ;
- moins 13,61 milliards de francs imputables à l'exercice 1978 et rattachés à la gestion de 1978 ;
- moins 7,37 milliards de francs de dépenses de l'exercice 1979, payées par anticipation en 1978 ;
- plus 0,23 milliard de francs d'imputations diverses.

Mais elle ne comprend pas les dépenses afférentes à l'exercice 1978 qui seront effectuées en 1979. Il convient de remarquer également que le solde de trésorerie final ne rend pas compte de l'évolution de la charge de trésorerie tout au long de l'année. Par exemple, avant de s'établir à 27,37 milliards de francs au 31 décembre 1978, ce solde a été de moins 28,6 milliards de francs à la fin du premier trimestre et de moins 61,47 milliards de francs au 30 septembre 1978.

•
•

Sous le bénéfice de ces observations, il est surtout intéressant d'axer l'analyse des opérations de trésorerie de 1977 autour des moyens de financement utilisés. A cet égard, le tableau ci-après permet de dégager quelques conclusions générales.

TABLEAU N° 16

Opérations du Trésor en 1977 et 1978.

(En milliards de francs.)

	1977	1978		1977	1978
<i>Origine des fonds collectés.</i>			<i>Emploi des fonds collectés.</i>		
Emprunts à long et moyen terme (solde net)	4,89	11,35	Solde de l'exercice budgétaire (1).....	20,64	27,37
Bons du Trésor sur formules et autres emprunts émis auprès du public.....	5,01	0,71	Désendettement de l'Etat auprès du système bancaire	5,48	6,97
Apports des correspondants du Trésor (budgets annexes, Caisse des Dépôts, C. N. C. A., etc.)	20,43	20,46	Variation des fonds des particuliers et divers ainsi que des encaisses et effets.	4,51	»
Variation des fonds des particuliers et des encaisses et effets.....	>	1,22			
Divers	0,30	0,60			
	30,63	34,34		30,63	34,34

(1) Il s'agit du solde de la trésorerie.

Ces conclusions sont les suivantes :

- le recours à l'emprunt à moyen et long terme tend à se développer ;
- le financement du déficit s'est effectué principalement grâce à des ressources « non monétaires » ;
- le Trésor a continué à se désendetter vis-à-vis du système bancaire.

1° *Les emprunts à moyen et long terme.*

La dette intérieure à long terme s'élevait au 31 décembre 1978 à 48,31 milliards de francs contre 35,79 milliards de francs un an auparavant (1), soit *une augmentation de 35 %*. Le gonflement de la dette à la suite de la politique d'emprunt d'Etat menée depuis 1976 se poursuit donc de façon accélérée.

En 1978, quatre emprunts d'Etat ont été émis :

- le 22 mai, emprunt de 3 milliards de francs à 10 % ;
- le 12 juillet, emprunt de 2,5 milliards de francs à 9,80 % ;
- le 10 octobre, emprunt de 3 milliards de francs à 9,45 % ;
- le 12 décembre, emprunt de 5 milliards de francs à 8,80 %.

(1) Voir, pour plus de détail, le rapport spécial de notre collègue Tournan sur le budget des Charges communes pour 1980.

Le produit de ces emprunts a donc atteint 13,5 milliards de francs, desquels il convient de déduire les charges d'amortissement de la dette antérieure. Au total, *le produit net* des emprunts a été de 11,35 milliards de francs, ce qui représente *le tiers des ressources nettes collectées par le Trésor*. En 1977, ce rapport n'était que de 16 %.

2° *Les ressources à court terme.*

Dans le court terme, il est convenu de distinguer *les moyens de financement monétaires*, plus communément appelés « planche à billet », et les moyens de financement non monétaires.

Plus précisément, les premiers, réputés inflationnistes, résultent des variations de comptes chèques postaux, des fonds particuliers, de l'encours des bons en compte courant portés par le système bancaire, des concours nets de la Banque de France et de la circulation des monnaies divisionnaires.

En 1977, le recours à ces procédés de financement était demeuré faible, leur montant ne dépassant pas 0,68 milliard de francs. En 1978, ils se sont sensiblement accrus, atteignant 3,46 milliards de francs, soit 12,6 % du découvert de trésorerie.

Les ressources à court terme collectées en 1978 ont été les suivantes :

— *bons sur formules émis dans le public* : le placement de ces bons a été plus difficile que l'année précédente : l'encours n'a progressé que le 1,98 milliard de francs au lieu de 3,89 milliards de francs en 1977. Cette relative désaffection du public peut s'expliquer par la baisse du taux de rendement, ramené de 9,75 % à 9,50 % pour les bons à intérêt progressif, par le relèvement de 33,3 % à 40 % du prélèvement fiscal libératoire et par la concurrence des bons d'épargne des P. T. T.;

— *opérations avec les correspondants du Trésor* : les ressources nettes procurées au Trésor par ses correspondants et créditeurs divers se sont élevées en 1978 à 21,44 milliards de francs contre 18 milliards de francs en 1977.

Les budgets annexes et services non personnalisés de l'Etat ont fourni, sur ce total, un apport net de 8,56 milliards de francs dont 9,27 milliards au titre du budget annexe des P. T. T.

Les organismes financiers ont apporté, quant à eux, 5,76 milliards de francs. L'essentiel de ces ressources provient de la Caisse

des Dépôts (+ 5,21 milliards de francs). En 1977, ces organismes avaient effectué un apport beaucoup plus important (12,50 milliards de francs).

Enfin, les autres correspondants ont procuré au Trésor 6,14 milliards de francs dont 3,89 milliards au titre des établissements publics locaux et des collectivités locales.

3° *L'utilisation des fonds collectés.*

Les ressources de trésorerie collectées par le Trésor, qui se sont élevées à 34,34 milliards de francs, ont été utilisées :

— à la couverture du déficit de la trésorerie (27,37 milliards de francs) ;

— et à la diminution de l'endettement du Trésor vis-à-vis du secteur bancaire (6,97 milliards de francs). En 1977, le Trésor s'était déjà désendetté de 5,48 milliards de francs.

Ce solde positif de 6,97 milliards de francs est en fait le résultat de deux mouvements de sens opposé : d'une part, le compte courant du Trésor à la Banque de France a fortement diminué (— 23,89 milliards de francs). D'autre part, les concours non rémunérés de la Banque de France augmentaient de 2,09 milliards de francs tandis que le montant des bons du Trésor porté par le système bancaire progressait de 44,8 %, soit de 14,80 milliards de francs.

TROISIEME PARTIE

LA GESTION DES CREDITS

Durant l'exercice budgétaire, le montant et la répartition des crédits ouverts par la loi de finances initiale ont été modifiés à plusieurs reprises.

Ces modifications sont de trois sortes :

— les premières sont introduites par les lois de finances rectificatives ; trois lois de finances rectificatives sont intervenues en 1978 ;

— d'autres sont d'origine réglementaire ; il s'agit des reports de la gestion précédente, des transferts et virements, des fonds de concours et des reports à la gestion suivante ;

— enfin, le projet de loi de règlement comporte un certain nombre d'ouvertures de crédits et d'annulations de crédits non consommés.

CHAPITRE PREMIER

LES MODIFICATIONS APORTEES PAR LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Trois lois de finances rectificatives ont été votées en 1978, la première en date du 22 juin, la seconde du 23 octobre et la dernière — il s'agit du collectif — du 29 décembre.

Elles ont eu pour objet non seulement de majorer les crédits de la loi de finances initiale mais aussi de rectifier les prévisions de recettes.

I. — Les majorations de crédits.

Elles se sont élevées à 17,94 milliards de francs, soit à 3 p. 100 des dépenses totales inscrites dans la loi de finances initiale. Par rapport à 1977, ces chiffres traduisent une plus grande exactitude dans les prévisions du budget initial puisque, cette année-là, les crédits avaient été majorés de 30,32 milliards de francs par les lois de finances rectificatives, soit de 6 p. 100 des dépenses initiales.

1° *La première loi de finances rectificative (22 juin 1978).*

Les crédits nouveaux ouverts par cette loi ont été de 4 680 millions de francs, l'incidence budgétaire étant un peu moindre (4 280 millions de francs) compte tenu de quelques annulations de crédits.

TABLEAU N° 17

**Modifications apportées aux crédits de la loi de finances initiale
par les lois de finances rectificatives.**

(Millions de francs.)

	LOI de finances initiale.	LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES				SITUATION après les lois de finances rectificatives.
		1 ^{re} loi de finances.	2 ^e loi de finances.	3 ^e loi de finances.	Ensemble.	
I. — Opérations à caractère définitif.						
Dépenses ordinaires civiles :						
Budget général (1).....	314 801	4 380	>	8 146	12 826	327 627
Comptes d'affectation spéciale.	4 841	>	>	>	>	4 841
Dépenses civiles en capital :						
Budget général	35 447	— 100	800	1 234	1 934	37 381
Comptes d'affectation spéciale.	5 956	>	>	— 10	— 10	5 946
Dépenses militaires :						
Budget général	80 770	>	>	340	340	81 110
Comptes d'affectation spéciale.	182	>	>	>	>	182
Total	441 997	4 280	800	10 010	15 090	457 087
Budgets annexes	101 067	>	>	349	349	101 416
Total des opérations à caractère définitif	543 064	4 280	800	10 359	15 439	558 503
II. — Opérations à caractère temporaire.						
Comptes d'affectation spéciale...	183	>	>	>	>	183
Comptes de prêts.....	5 616	>	2 500	>	2 500	8 116
Comptes d'avances	50 279	>	>	>	>	50 279
Autres comptes (charge nette)...	— 1 303	>	>	>	>	— 1 303
Total des opérations à caractère temporaire..	54 775	>	2 500	>	2 500	57 275
Total I + II.....	597 839	4 280	3 300	10 359	17 939	615 778

(1) Y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts (32422 millions de francs en loi de finances initiale).

Presque tous les crédits ouverts par la loi tendent à financer des mesures en faveur de l'emploi, qui peuvent être regroupés en trois catégories :

	Millions de francs.
a) Ajustements de crédits pour l'emploi :	
Il s'agit de crédits courants, hors « Pacte national pour l'emploi des jeunes » :	
— emploi des travailleurs handicapés	300
— participation de l'Etat aux mesures sociales du « Plan sidérurgie »	50
— indemnisation publique du chômage	475
— amélioration de la protection des travailleurs licenciés pour cause économique dans les départements d'Outre-Mer	5
— moyens de fonctionnement de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes	65
— aide aux maîtres d'apprentissage	25
	920

b) Financement complémentaire du « Pacte national pour l'emploi des jeunes » :

En raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de ce programme, il s'est avéré indispensable d'ajuster les crédits initialement prévus pour faire face aux dépenses supplémentaires suivantes :

— prise en charge des cotisations des jeunes et des apprentis	725
— aide au retour volontaire des travailleurs immigrés	200
— rémunération des stagiaires	1 815
	2 740

c) Mise en œuvre du second « Pacte national pour l'emploi des jeunes » :

Ce dispositif prend la suite du premier « Pacte national pour l'emploi des jeunes » venant à échéance le 30 juin 1978 :

— prise en charge partielle des cotisations sociales pour les jeunes, embauchés par des petites et moyennes entreprises au titre d'emplois supplémentaires	115
— dépenses de fonctionnement des stages de formation	325
— dépenses de rémunération des stagiaires	245
— action d'information en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes	20
— développement des contrats « emploi-formation »	60
	765

En dehors des mesures pour favoriser l'emploi, des crédits supplémentaires ont été ouverts pour les motifs suivants :

	Millions de francs.
— consolidation de certains emplois de vacataires recrutés en application de la loi de finances rectificative du 14 juin 1977	120
— ajustement de la dotation pour dépenses accidentelles. Cette dotation a dû financer d'importantes dépenses liées aux conséquences du naufrage de l'Amoco-Cadiz, en attendant le versement des indemnités dues par les compagnies d'assurances	135
	255

Les 4 680 millions de charges nouvelles résultant des mesures énumérées ci-dessus ont été compensés à concurrence de 300 millions de francs par réduction de la subvention versée aux régimes de retraite des commerçants et artisans (Organic-Cancava) et de 100 millions de francs par annulation de dépenses en capital de divers ministères.

2° *La deuxième loi de finances rectificative (23 octobre 1978).*

Cette loi a eu pour objet, d'une part, de mettre à la disposition de l'Etat les sommes nécessaires au plan de sauvetage de la sidérurgie et, d'autre part, de permettre le financement des opérations du Fonds spécial d'adaptation industrielle.

En ce qui concerne tout d'abord *la sidérurgie*, qui se trouvait à la fin de 1977 dans une situation financière désastreuse, une loi du 23 octobre 1978 a créé la « Caisse d'amortissement pour l'acier », qui a reçu pour mission d'assurer le paiement à bonne date des échéances des emprunts contractés avant le 1^{er} juin 1978 par certaines sociétés débitrices.

Parallèlement, la loi de finances rectificative du 23 octobre 1978 a dû définir les relations financières entre l'Etat et la Caisse d'amortissement pour l'acier et en traduire les incidences budgétaires : l'Etat garantit l'équilibre des opérations effectuées par la Caisse d'amortissement pour l'acier et peut, à cet effet, lui consentir des prêts ; il garantit, par ailleurs, les emprunts contractés par cette Caisse. En contrepartie, celle-ci versera à l'Etat l'excédent de trésorerie dont elle n'aura pas l'emploi.

Suivant ces principes, la loi de finances rectificative a ouvert dans les écritures du Trésor un compte spécial intitulé : « Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier », destiné à retracer, en dépenses, les prêts consentis par l'Etat et, en recettes, les sommes versées par la Caisse en remboursement de ces prêts.

En ce qui concerne la gestion 1978, les crédits suivants ont été prévus :

— ouverture d'un crédit de paiement de 2 000 millions de francs au titre du compte spécial du Trésor : « Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier » et autorisation de report sur la gestion 1979 de la fraction de cette dotation qui resterait disponible au 31 décembre 1978 ;

— ouverture d'un crédit de paiement et d'une autorisation de programme de 300 millions de francs destinés à la participation de l'Etat dans le capital de nouvelles sociétés financières qui doivent intervenir dans la restructuration des groupes sidérurgiques.

Dans leur ensemble, les ouvertures de crédits supplémentaires destinés à venir en aide à la sidérurgie française ont donc porté sur un montant de 2 300 millions de francs.

La loi de finances rectificative du 23 octobre 1978 a, par ailleurs, ouvert des crédits supplémentaires d'un montant total de 1 000 millions de francs pour financer les interventions du « *Fonds spécial d'adaptation industrielle* » nouvellement créé en vue de favoriser l'investissement dans les régions affectées par la conversion des branches industrielles.

L'ouverture de ces crédits a été opérée :

— pour un montant de 500 millions de francs au titre des prêts du fonds de développement économique et social ;

— pour un montant également de 500 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement au titre du chapitre 64-00 du budget des charges communes intitulé : « Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises industrielles. »

En définitive, l'intervention de la deuxième loi de finances rectificative a créé des charges nouvelles s'élevant, au total, à 3 300 millions de francs, dont 800 millions au titre des dépenses civiles en capital et 2 500 millions afférents aux comptes de prêts (opérations à caractère temporaire).

3° La troisième loi de finances rectificative (29 décembre 1978).

Il s'agit du traditionnel collectif de fin d'année. Le montant des crédits supplémentaires adoptés a été de 12 891 millions de francs ; l'incidence budgétaire a été de 10 010 millions de francs pour le budget général, compte tenu des annulations de crédits et de 349 millions de francs pour les budgets annexes.

La ventilation de ces crédits a été la suivante (en millions de francs) :

a) Dépenses ordinaires civiles :

Fonctionnement des ministères	1 390
Interventions sociales	5 040
dont :	
— solde de la dette de l'Etat employeur et du B. A. P. S. A. au titre de la compensation démographique de 1977	2 300
— accélération des versements de l'Etat employeur et du B. A. P. S. A. au régime général de sécurité sociale	1 110
— aide sociale	765
— fonds national au logement	205

Interventions agricoles	355
dont :	
— calamités agricoles	330
Concours aux entreprises publiques	564
dont :	
— subvention à la société nationale aérospatiale	240
— subvention aux houillères	235
— subvention à Air France pour l'exploitation de Concorde	82
Action éducative et culturelle	1 482
dont :	
— personnel et moyens de fonctionnement de l'éducation et des universités	936
— personnel de l'enseignement privé	419
Action internationale	390
dont :	
— aide militaire	162
— concours financiers	157
Ajustements divers	291
dont :	
— entretien du réseau routier national	66
— gratuité de la justice	69
— rénovation de l'institution nationale des invalides	18
— subventions exceptionnelles aux collectivités locales	40
	<u>9 512</u>
b) Dépenses civiles en capital :	
Dotations en capital aux entreprises publiques	1 143
dont :	
— consolidation de prêts	1 060
— (Charbonnages de France et entreprise minière et chimique) dotations nouvelles	83
Investissements exécutés par l'Etat	187
dont :	
— lutte contre la pollution consécutive au naufrage de l' <i>Amoco Cadiz</i>	81
— équipement administratif et divers	97
Subventions d'équipement	1 527
dont :	
— réforme du financement des aides à la pierre	651
— subventions d'équipement sanitaire	185
— aide à la construction navale	193
— augmentation du capital de l'établissement public d'aména- gement de la Défense	90
— engagements d'aide extérieure de la France	121
— participation au programme d'aide résultant de la conférence sur la coopération économique internationale	118
	<u>2 857</u>
c) Dépenses militaires	522

Ces crédits sont destinés aux dépenses de personnel et de fonctionnement des services, au financement d'opérations exceptionnelles, dont notamment la lutte contre la pollution provoquée par le naufrage de l'*Amoco Cadiz*, et aux constructions neuves de la flotte.

Les ouvertures de crédits décrites ci-dessus ont été partiellement compensées par un arrêté du 17 novembre 1978 qui a annulé, outre 4 538 millions de francs d'autorisations de programme, des crédits de paiement pour un montant de 2 881 millions de francs se répartissant ainsi (en millions de francs) :

Dépenses ordinaires civiles	1 066
Dépenses civiles en capital	1 623
Dépenses militaires	182
Comptes d'affectation spéciale	10
	<hr/>
Total	2 881

Quant aux *budgets annexes*, ils ont fait l'objet, d'une part, d'ouvertures de crédits de paiement pour un montant de 475 millions de francs et, d'autre part, d'annulations portant sur 126 millions de francs de crédits de paiement.

II. — Les corrections relatives aux prévisions de recettes et à l'équilibre budgétaire.

Chacune des lois de finances rectificatives a modifié l'évaluation des recettes budgétaires ; en revanche, seules la deuxième et la troisième loi de finances rectificatives ont modifié le solde de la loi de finances initiale (8,51 milliards de francs).

A noter que, pour la première fois depuis de nombreuses années, les ressources à caractère définitif ont été *corrigées* à la baisse : — 4 692 millions de francs.

1° La première loi de finances rectificative a pris en compte des recettes supplémentaires d'un montant total de 4 280 millions de francs, soit :

	Millions de francs.
— révision de l'estimation du produit attendu du loto au titre des résultats de 1977	400
— majoration de la taxe d'apprentissage	500
— versement de 0,2 point de la taxe de formation pro- fessionnelle	1 000
— majoration du prélèvement fiscal sur les carbu- rants	2 380
	<hr/>
	4 280

2° La deuxième loi de finances rectificative a majoré les recettes de 300 millions de francs en ce qui concerne les opérations à caractère temporaire. Cette majoration provient de la transformation en dotations en capital de prêts consentis par le fonds de développement économique et social aux sociétés sidérurgiques.

3° La troisième loi de finances rectificative fait ressortir une diminution des recettes budgétaires d'un montant de 7 925 millions de francs, soit :

	Millions de francs.
Au titre des opérations à caractère définitif :	
— actualisation des prévisions de recettes liée principalement à celle des hypothèses économiques. (1) —	10 718
— autres ajustements	+ 311
— versement des Communautés européennes au titre de l'apurement du compte de gestion de 1977	+ 615
— solde de l'apurement de la compensation démographique au titre de 1977 en ce qui concerne le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du régime général de sécurité sociale	+ 820
Total	— 8 972

Au titre des opérations à caractère temporaire : une plus-value de recettes de 1 047 millions de francs relative au remboursement de prêts du Trésor consentis aux Charbonnages de France et à l'entreprise minière et chimique.

En définitive, les trois lois de finances rectificatives ont fait passer le solde des opérations à caractère définitif de — 8,56 à — 28,35 milliards et le solde des opérations à caractère temporaire de — 0,35 à — 1,50 milliard de francs.

Le solde négatif qui en résulte (— 29,85 milliards de francs) est toutefois encore inférieur au solde effectivement constaté en fin d'exercice (— 38,19 milliards de francs), après les modifications introduites par voie réglementaire ou résultant du projet de loi de règlement.

	Millions de francs.
(1) Dont :	
— impôt sur le revenu	+ 2 686
— impôt sur les sociétés	— 4 270
— taxes sur le chiffre d'affaires	— 5 080
— remboursements et dégrèvements	— 2 778

CHAPITRE II

LES MODIFICATIONS D'ORIGINE REGLEMENTAIRE

Outre les corrections apportées par des décrets ou arrêtés faisant l'objet d'une ratification par une loi de finances rectificative et qui ont déjà été mentionnées ci-dessus, les opérations de nature réglementaire intervenant dans le cadre de la gestion des crédits budgétaires sont :

- les annulations de crédits non ratifiées par les lois de finances rectificatives ;
- les majorations de crédits liées à des plus-values de recettes particulières ;
- les ouvertures de crédits liées à des fonds de concours ;
- les transferts, virements et répartitions ;
- les reports de crédits.

On complétera la description de ces opérations par un aperçu de la gestion des autorisations de programme.

I. — Les annulations de crédits non ratifiées par les lois de finances rectificatives.

La majeure partie des annulations de crédits prononcées en cours d'année sont reprises dans les lois de finances rectificatives et viennent en gage des ouvertures de crédit incluses dans ces lois. Elles ont été étudiées ci-dessus (1).

En marge de ces annulations, il en existe d'autres, de caractère marginal, prononcées en vertu de l'article 13 de l'ordonnance de 1959 et qui concernent des crédits « devenus sans objet ». Plusieurs arrêtés ont été pris en ce sens en 1978 pour des montants, il est vrai, peu élevés : 3 millions de francs en ce qui concerne le budget général, 185 millions de francs en ce qui concerne les Comptes spéciaux du Trésor.

(1) Voir chapitre précédent.

TABLEAU N° 18

Modifications apportées aux lois de finances par des mesures réglementaires.

	PREVISIONS lois de finances initiale et rectificative (a).	MODIFICATIONS D'ORDRE REGLEMENTAIRE					SITUATION avant la loi de règlement.	
		Reports de la gestion précédente.	Transferts, virements, répartition.	Fonds de concours.	Crédits liés à des plus-values de recettes.	Reports à la gestion suivante.		Total (b).
(Millions de francs.)								
I. — Opérations à caractère définitif.								
Dépenses ordinaires civiles :								
Budget général	327 625	4 801	+ 14 495	5 234	»	— 3 024	21 505	349 130
Comptes d'affectation spéciale.....	4 841	51	»	»	43	— 30	64	4 905
Dépenses civiles en capital :								
Budget général	37 380	6 135	+ 902	2 123	»	— 8 103	1 055	38 435
Comptes d'affectation spéciale.....	5 945	222	+ 1	762	206	— 731	275	6 220
Dépenses militaires :								
Budget général	81 110	2 609	— 15 397	4 500	»	— 3 750	— 12 038	60 072
Comptes d'affectation spéciale.....	182	»	»	»	»	»	»	182
Total	457 083	13 818	+ 1	12 619	249	— 15 638	10 861	467 944
Budgets annexes	101 416	1 455	»	539	1 007	— 2 189	812	102 220
Total des opérations à caractère définitif	558 499	15 273	+ 1	13 158	1 256	— 17 827	11 673	570 172
II. — Opérations à caractère temporaire.								
Comptes d'affectation spéciale.....	182	73	— 1	»	14	— 78	8	190
Comptes de prêts.....	8 118	4 046	»	»	»	— 6 763	— 2 717	5 401
Comptes d'avances	50 279	»	»	»	»	»	»	50 279
Autres comptes (charge nette).....	— 1 304	»	»	»	»	»	»	— 1 304
Total des opérations à caractère temporaire	57 275	4 119	— 1	»	14	— 6 841	2 709	54 566
Total I + II.....	615 774	19 392	»	13 158	1 270	— 24 668	14 382	624 738

(a) Déduction faite des annulations de crédits prévues par les lois de finances rectificatives.

(b) Déduction faite de crédits devenus sans objet et annulés par arrêtés.

II. — Les majorations de crédits liées à des plus-values sur recettes particulières.

Ces opérations concernent exclusivement les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale. Elles sont permises (Art. 21 et 25 de l'ordonnance de 1959) par la rentrée de ressources qui n'étaient pas prévues initialement.

1° En ce qui concerne les *budgets annexes*, le montant des crédits qui ont pu ainsi être dégagés s'élève à 1 007 millions de francs, en augmentation de 110 % par rapport à 1977. Comme les années précédentes, cet ajustement est dû essentiellement à l'évolution du budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) qui a été majoré de 770 millions de francs, en vue d'accroître les prestations familiales versées aux non-salariés du régime agricole.

2° Les majorations de crédits dont ont bénéficié certains *comptes d'affectation spéciale* ont atteint 263 millions de francs, montant inférieur à celui de 1977 (589 millions de francs). Pour plus de la moitié de leur montant, elles ont résulté de versements du budget général au F. S. I. R. (5 135 millions de francs).

III. — Les ouvertures de crédits sur fonds de concours.

Aux termes de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les fonds de concours sont « versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public (...). Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du Ministre des Finances au ministre intéressé ». En outre, le même texte assimile à des fonds de concours le produit de « certaines recettes de caractère non fiscal ». Etant donné la variété des fonds de concours, la Cour des Comptes distingue trois catégories de fonds :

1° *Les contributions des tiers*, qui ont représenté en 1978, 20 % du total des fonds de concours. Les principales parties versantes sont les collectivités et établissements publics locaux, dont la contribution a atteint en 1978 1 550 millions de francs ainsi répartis :

	(Millions de francs.)
— construction et humanisation des hôpitaux	560
— constructions scolaires	376
— ports maritimes et voies navigables	287
— équipements sportifs	63
— monuments historiques	81
— divers	183
	<hr/>
	1 550

Les autres contributions proviennent d'Etats étrangers et d'organismes internationaux (667 millions de francs) ainsi que de diverses entreprises, associations ou particuliers (150 millions de francs).

2° *Les remboursements de services rendus* ont atteint en 1978 48 % du montant des fonds de concours. Les plus importants de ces remboursements proviennent des comptes de commerce gérés par le Ministère de la Défense, lequel restitue au budget général les rémunérations des agents relevant de ces comptes et dont les traitements ont été payés sur les crédits du budget général (3 838 millions de francs). Sont également pris en compte les versements faits par les Etats étrangers au titre des fabrications d'armement menées en commun et du contrôle technique d'installations communes (441 millions de francs). A noter enfin les versements des collectivités locales et établissements publics locaux pour la gestion de leur voirie. (531 millions de francs).

3° *Des ressources diverses* sont en outre assimilées à des fonds de concours. Il s'agit notamment :

— d'une fraction des frais d'assiette et de perception des impôts locaux (1 486 millions de francs) ;

— d'une part du produit des redressements d'impôts (1 037 millions de francs) ;

— des participations aux frais de fonctionnement du service des hypothèques (76 millions de francs) ;

— d'une part du prélèvement sur le produit du P. M. U. pour le développement de l'élevage (118 millions de francs), la protection de la nature (60 millions de francs) et l'équipement sportif (40 millions de francs).

L'ensemble des crédits ouverts sur fonds de concours s'est élevé en 1978 à 11 857 millions de francs pour le budget général, 589 millions de francs pour les budgets annexes et 762 millions de francs pour les comptes d'affectation spéciale. On remarquera, pour le budget général, une diminution de 4,4 % en 1978, due à la chute brutale des fonds de concours rattachés aux investissements.

TABLEAU N° 19

Fonds de concours.

DESIGNATION	FONDS DE CONCOURS RATTACHES			VARIATIONS de 1977 à 1978 (en pourcentage).
	1976	1977	1978	
	(En millions de francs.)			
A. — Budget général :				
Services civils :				
Dépenses ordinaires	4 548	4 944,5	5 234,2	+ 5,9
Dépenses en capital.....	2 011	2 756,5	2 122,5	— 23
Services militaires :				
Dépenses ordinaires	2 868	3 530,3	3 925	+ 11,2
Dépenses en capital.....	1 078	1 166,4	575,2	— 50,7
	10 505	12 397,7	11 856,9	— 4,4
B. — Budgets annexes	847	874	539	— 38,3
C. — Comptes d'affectation spéciale	1 136	862	762	— 16
Total	12 488	14 133,7	13 157,9	— 6,9

IV. — Les virements, transferts et opérations de répartition.

Ces opérations ont pour effet de modifier la répartition ou l'affectation des crédits votés sans en changer le montant. Elles sont donc sans incidence sur l'équilibre budgétaire.

Selon les indications contenues dans le rapport de la Cour des Comptes, les mouvements de crédits ayant affecté le budget général auraient évolué comme suit au cours des dernières années :

	1975	1976	1977	1978
	(Millions de francs.)			
Virements	834	1 108	1 220	1 634
Transferts	10 440	11 756	27 372	35 838
Répartitions	14 878	13 473	12 398	12 835
	26 152	26 337	40 990	50 327

L'augmentation spectaculaire des transferts enregistrée depuis 1977 n'est qu'apparente. Elle est due aux nouvelles modalités d'inscription des crédits relatifs aux pensions et retraites (voir ci-après b).

1° *Les virements.*

« Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances » (art. 14, ordonnance du 2 janvier 1959). Ils sont autorisés par décret et doivent répondre à des conditions précises : intervenir à l'intérieur du même titre d'un même budget, se maintenir dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés et ne pas s'opérer d'une dotation évaluative ou provisionnelle vers une dotation limitative.

En 1978, les virements de crédits ont été relativement importants (1 654,4 millions de francs) en progression de 35 % par rapport à 1977. Ils ont représenté 0,38 % des crédits initiaux.

2° *Les transferts.*

Ils se sont élevés en 1978 à 35,84 milliards de francs, soit 8,3 % des crédits initiaux.

« Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière » (Art. 14, ordonnance du 2 janvier 1959). A la différence des virements, ils sont autorisés par arrêté du Ministre du Budget.

Ils peuvent être regroupés en trois catégories :

— les transferts justifiés par le fait que le service gestionnaire finalement compétent ne relève pas du Ministère du Budget auquel les crédits nécessaires ont été initialement portés.

Un exemple caractéristique, très important en valeur, de cette sorte de transfert est celui qui affecte les crédits relatifs au service des pensions des agents de l'Etat.

Jusqu'en 1976, ces crédits étaient ouverts au budget des Charges communes et les dépenses correspondantes directement imputées à ce budget. A partir de 1977, les crédits de pensions ont été inscrits aux budgets des divers ministères, à un chapitre nouveau. Les pensions ont continué cependant à être liquidées et payées par les services du Ministère du Budget et les dépenses correspondantes à être imputées, comme auparavant, au budget des Charges communes. Celui-ci a donc reçu par voie de transfert, dès le début de la gestion, l'intégralité des crédits de pensions initialement ouverts dans les budgets des différents ministères ; près de 26,9 milliards de francs ont été ainsi transférés des budgets des divers ministères vers le budget des Charges communes ;

— les transferts de dotations délibérément ouvertes à des lignes globales, le plus souvent dans des budgets à vocation interministérielle (Charges communes ou Services du Premier ministre).

Leur montant s'est élevé en 1978 à 1,2 milliard de francs (contre 1,7 milliard en 1977).

Ils ont eu trait notamment aux actions en faveur de l'emploi des jeunes, à l'environnement, à l'aménagement touristique, à la recherche et aux villes nouvelles ;

— les transferts motivés par des mesures exceptionnelles liées à la situation du personnel de l'Administration (0,3 milliard de francs).

3° Les répartitions de crédits globaux.

Ces opérations concernent trois sortes de crédits globaux :

a) Le crédit global pour *dépenses éventuelles* (chap. 37-94 du budget des Charges communes) sert à compléter en cours de gestion des dotations provisionnelles des ministères. Fixé à 50 millions de francs par la loi de finances de 1978, il a été utilisé à concurrence de 45,3 millions de francs.

Les budgets bénéficiaires ont été ceux :

— des Affaires étrangères (frais de réception, rapatriements) : 23,9 millions de francs ;

— de l'Intérieur (secours aux victimes des calamités publiques) ; 1 million de francs ;

— des Services généraux du Premier Ministre (remboursement sur achat de matériel de presse et journaux officiels) : 11,1 millions de francs ;

— de la Justice (entretien des détenus) : 9,3 millions de francs.

b) Le crédit global pour *dépenses accidentelles* (chap. 37-95 du budget des Charges communes) permet de faire face aux dépenses entraînées par des calamités ou des événements imprévus. Égal initialement à 70 millions de francs, il a été majoré de 135 millions de francs par la première loi de finances rectificative pour permettre le financement des dépenses liées au naufrage de l'*Amoco Cadiz*.

c) Les *crédits globaux dits de l'article 7*, par référence à l'article correspondant de l'ordonnance de 1959, sont destinés à couvrir des dépenses « dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés ». Leur répartition est faite en cours de gestion par arrêté du ministre du budget.

Le volume de ces crédits tend à décroître mais reste encore très important ; 13,40 milliards de francs en 1976 ; 12,26 milliards de francs en 1977 ; 12,60 milliards de francs en 1978.

TABLEAU N° 20

Répartition des crédits de l'article 7.

BUDGETS D'ORIGINE	OBJET	1975	1976	1977	1978	BUDGETS bénéficiaires.
(En millions de francs.)						
Charges communes, défense.	Charges de personnel..	12 552	11 579,1	9 814,2	7 715,1	Divers.
Charges communes.....	Rénovation des bâtiments administratifs.	459,1	»	»	»	Education, Culture, Intérieur, Services financiers, etc.
Charges communes.....	Rationalisation des choix budgétaires.	20,8	22,8	25,1	27,3	Services financiers, Equipement, Transports, Intérieur, Agriculture, Industrie, etc.
Charges communes (en 1977 : Commerce et artisanat).	Actions en faveur du commerce et de l'artisanat.	»	20	14,5	14,5	Commerce et artisanat et, avant 1977, Charges communes.
Charges communes en 1977 : Secrétariat général de la Défense nationale.	Programme civil de défense.	16	18,4	15,5	16,4	Intérieur, Défense et divers.
Charges communes.....	Enquêtes statistiques prioritaires.	14,25	15,9	»	»	Agriculture, Services financiers.
Charges communes.....	Amélioration de la productivité.	1	1,5	1,7	1,5	Divers.
Services généraux du Premier ministre.	Formation professionnelle.	1 600,15	1 435,25	1 954	4 159,8	Travail, Agriculture et divers.
Agriculture	Fonds d'action rurale...	106,1	39,7	86,9	99	Agriculture, Charges communes, Services financiers.
Services financiers.....	Equipement des services financiers.	»	245,2	264,3	258,3	Services financiers.
Services financiers.....	Travaux de recensement.	15,4	18,1	13,6	12,5	Services financiers.
Jeunesse et sport.....	Actions nouvelles en faveur de la jeunesse.	0,6	0,55	0,55	»	Jeunesse et sports.
Environnement	Protection de la nature et de l'environnement.	»	»	3,15	103,5	Equipement et Environnement.
Services généraux du Premier ministre.	Aménagement touristique.	»	»	72,3	102,1	Divers.
Services généraux du Premier ministre.	Aménagement du territoire.	»	»	»	76	Premier ministre, Equipement, Agriculture, Industrie, etc.
Services généraux du Premier ministre.	Rénovation rurale.....	»	»	»	1,2	Agriculture, équipement.
	Totaux	14 785,4	13 396,5	12 265,8	12 596,6	

La plus grande partie de ces crédits porte sur la rémunération des agents de l'Etat (7,7 sur 12,6 milliards de francs en 1978). C'est ce qu'il est convenu d'appeler la « grande répartition » qui a pour objet d'attribuer à chaque ministère le complément de crédits qui lui est nécessaire pour compenser les hausses des traitements et cotisations sociales qui sont intervenues au cours de l'exercice précédent.

Parmi les autres crédits de même nature, on note un crédit de 4,16 milliards de francs au titre de la formation professionnelle représentant plus du double du crédit de l'année précédente.

V. — Les reports de crédits.

Les autorisations budgétaires revêtent un caractère strictement annuel. Cependant l'ordonnance de 1959 a prévu, sous certaines conditions, le report de crédits à la gestion suivante tant pour les opérations en capital que pour les dépenses ordinaires.

Considérés globalement, les reports de crédits représentent une masse financière qui n'est pas négligeable. Ainsi, pour ce qui concerne le budget général, les reports de l'exercice 1977 à l'exercice 1978 se sont élevés à 13,54 milliards de francs tandis que les reports de l'exercice 1978 à 1979 ont atteint 14,88 milliards de francs. Ces mouvements ont de la sorte entraîné une diminution de 1,33 milliard de francs des crédits disponibles en 1978. Pour les comptes spéciaux du Trésor (comptes de prêts et comptes d'affectation spéciale), le solde des reports est également négatif de 2 716,8 millions de francs (1).

TABLEAU N° 21

Reports de crédits de l'exercice précédent et à l'exercice suivant (budget général).

DESIGNATION	REPORTS de 1977 à 1978.	REPORTS de 1978 à 1979.
	(En millions de francs.)	
Reports de crédits pour dépenses en capital..	8 557	11 321
Reports de crédits pour dépenses ordinaires :		
Inscrits à l'état, « H »	4 398	2 716
Provenant de fonds de concours.....	120	193
Autres crédits.....	470	647
Total « dépenses ordinaires »	4 988	3 556
Total des reports.....	13 545	14 877

Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessus, la majeure partie des crédits reportés porte sur des investissements ou des subventions d'équipement. Le détail de ces reports est donné dans le tableau ci-après.

(1) 4 046 millions de francs de reports de 1977 à 1978 et 6 762,8 millions de francs de report de 1978 à 1979.

TABLEAU N° 22

Crédits reportés de 1978 à 1979 (opérations en capital).

BUDGETS	REPORTS DE 1978 A 1979		PRINCIPAUX CHAPITRES CONCERNES (classés par ordre d'importance décroissante).
	En millions de francs.	En pourcentage des crédits nets.	
Charges communes	2 509	30,5	64-00 Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises industrielles. 54-90 Apport au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte. 65-01 Aides aux villes nouvelles et à l'équipement de base des grands ensembles. 68-04 Participation de la France à divers fonds.
Equipement et aménagement du territoire....	1 443,1	18,39	68-00 Aide extérieure. 65-57 Action sur le parc de logements existants. 65-54 Construction et amélioration de logements sociaux. 65-40 Aménagement foncier et urbanisme. Subvention d'équipement. 65-51 Primes à la construction et à l'amélioration de logements. 55-40 Aménagement foncier et urbanisme. Actions foncières.
Industrie	747,9	9,9	66-05 Plan calcul. 64-92 Aide à l'industrialisation des produits nouveaux et à l'adaptation des structures industrielles. 62-91 Interventions dans le domaine de l'énergie.
Education	501,9	14,15	66-33 Subventions d'équipement pour les établissements d'enseignement du second degré, les établissements scolaires spécialisés et les écoles normales primaires. 56-33 Etablissements d'enseignement du second degré, établissements scolaires spécialisés, centres d'information et d'orientation et de formation des personnels.
Aviation civile et météorologie	359,3	46,24	66-31 Subventions d'équipement, premier degré. 53-24 Grands programmes d'études et de développement des matériels aéronautiques.
Marine marchande	356,7	20,4	64-61 Equipement naval. Interventions.
Services financiers	272,4	46,18	57-90 Equipement des services financiers.
Agriculture	198,6	7,14	61-67 Rénovation rurale.

On observe l'importance persistante des reports relatifs aux dotations en capital des entreprises publiques, aux aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois, aux primes à la construction et aux actions contre l'habitat insalubre.

En ce qui concerne les *dépenses ordinaires*, les reports afférents aux chapitres pour lesquels l'autorisation de report est donnée par l'état H de la loi de finances ont été ramenés à 2,72 milliards de francs en 1978, après avoir connu un accroissement spectaculaire en 1977.

Les reports sur les *autres catégories de crédits* (fonds de concours et crédits divers) sont restés assez faibles.

VI. — La gestion des autorisations de programme.

Prises dans leur ensemble, les autorisations de programme ouvertes par les lois de finances ont progressé de 16,5 % par rapport à 1977, s'établissant à 115,82 milliards de francs, soit :

- 87,34 milliards de francs au titre du budget général ;
- 22,68 milliards de francs au titre des budgets annexes ;
- 5,8 milliards de francs au titre des comptes spéciaux du Trésor.

Cette progression est d'autant plus remarquable que l'exercice 1978 ne comporte pas de fonds d'action conjoncturelle (1).

1° Utilisation des autorisations de programme.

L'utilisation des autorisations de programme inscrites dans les lois de finances pour 1978 est, comme les années précédentes, loin d'être intégrale.

Le tableau ci-dessous présente les taux d'utilisation de chaque budget. Malgré la reprise des investissements exécutés par l'Etat en 1978, la plupart des ministères n'ont guère mieux utilisé leurs autorisations de programme qu'ils ne l'avaient fait l'année précédente.

(1) Ce fonds avait été doté de 2,5 milliards de francs en 1977.

TABLEAU N° 23

Taux d'utilisation des autorisations de programme.

TAUX MOYEN INFÉRIEUR A 90 %		TAUX MOYEN SUPÉRIEUR A 90 %	
Budgets.	Taux.	Budgets.	Taux.
Équipement	48,2	Justice	93,1
Aviation civile	52,1	Culture	93,25
Marine marchande	53,9	Santé	94,25
Services généraux du Premier Ministre	70,2	Universités	94,9
Charges communes	71,1	Agriculture	95,8
Environnement	72,7	Jeunesse	96,05
Industrie	77	Intérieur	98,4
Transports terrestres	84,5	Éducation	98,75
Section commune de la Défense	84,6	Section « Air » de la Défense (a)	101,2
Affaires étrangères	85,3		
Travail	87,5		
Services financiers	88,6		
Section « Terre » de la Défense (a)	88,75		
Section « Marine » de la Défense (a)	89,6		

(a) Non compris les autorisations de programme du titre III particulières au budget de la Défense. Si on en tient compte, les taux ci-dessus sont respectivement de 99,3 % pour la section « Air », 89,7 % pour la section « Terre », 91,2 % pour la section « Marine ».

Au plan technique, la Cour des Comptes avance, dans son rapport annuel, trois raisons permettant d'expliquer l'importance des reliquats non utilisés :

— l'ouverture trop tardive de certaines autorisations de programme pour en permettre l'utilisation avant la fin de l'année (cas des autorisations de programme de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1978) ;

— la complexité du financement de certaines opérations ;

— l'obligation de ne conclure de marchés que lorsque les crédits de paiement nécessaires dans l'année sont disponibles.

Pour l'ensemble des services civils de l'Etat, 73 % des autorisations de programme auraient été engagés et 67 % de ces engagements auraient été suivis de paiements.

2° *Déconcentration des autorisations de programme.*

L'importance relative, au cours des dernières gestions, des autorisations de programme respectivement affectées à des investissements d'intérêt national (catégorie I), régional (catégorie II) ou subrégional (catégories III et IV) apparaît dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 24

Répartition des autorisations de programme.

	1975	1976	1977	1978
	(En pourcentage du total des affectations (a).)			
Catégorie I.....	72,3	76,2	79	78,7
Catégorie II.....	18,6	15,9	13,3	13,1
Catégories III et IV.....	9,1	7,9	7,7	8,2

(a) Pour le budget général et les comptes spéciaux du Trésor (services civils), à l'exclusion des budgets annexes.

La progression enregistrée en 1976, puis en 1977, pour les autorisations de catégorie I ne s'est pas poursuivie, une tendance à la stabilité semblant se dessiner.

3° *Les autorisations de programme provisionnelles.*

Elles permettent à l'Etat, lorsqu'il a la responsabilité de certaines opérations d'investissement, de procéder aux engagements de dépenses nécessaires sans attendre le rattachement des fonds de concours des collectivités publiques qui participent à ces opérations. Les autorisations provisionnelles sont apurées par le paiement des participations et l'ouverture des crédits correspondants.

Dans la pratique (1), on a pu déplorer parfois le retard mis par les tiers — collectivités locales ou établissements publics — à s'acquitter de leur contribution.

C'est ainsi que les « restes à apurer » du F.S.I.R. s'élevaient encore en 1977 à 1,12 milliard de francs et les reliquats de fonds de concours pour les établissements scolaires du deuxième degré à 688 millions de francs.

(1) Voir ci-après les observations de la Cour des Comptes à ce sujet.

CHAPITRE III

LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT

Les **ouvertures de crédits complémentaires** insérées dans le projet de loi de règlement et destinées à faire face à des dépassements de crédits s'élèvent à **18,88 milliards de francs, soit 3 % des crédits disponibles** avant l'intervention de la loi de règlement. L'augmentation est sensible par rapport à l'année précédente (7,65 milliards de francs ou 1,4 % des crédits disponibles).

Pour le budget général, le montant des crédits complémentaires demandés est de 14,01 milliards de francs, soit 3,07 % des crédits disponibles.

Les **annulations de crédits non consommés** proposées par le même projet de loi de règlement atteignent **5,54 milliards de francs**, dont 4,59 milliards de francs au titre du budget général.

TABLEAU N° 25

**Modifications inscrites dans le projet de loi de règlement
et situation finale de l'exercice.**

	SITUATION avant le projet de loi de règlement.	LOI DE REGLEMENT			SITUATION finale de l'exercice.
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés.	Solde net.	
		(Millions de francs.)			
I. — Opérations à caractère définitif.					
Budget général :					
Dépenses ordinaires civiles....	349 130	13 989	4 532	9 437	358 567
Dépenses civiles en capital....	38 435	>	>	>	38 435
Dépenses militaires	69 072	21	43	— 22	69 050
Total budget général .	456 637	14 010	4 595	9 415	466 052
Comptes d'affectation spéciale...	11 307	630	231	399	11 706
Budgets annexes	102 228	1 288	555	733	102 961
Total des opérations à caractère définitif	570 172	15 928	5 381	10 547	580 719
II. — Opérations à caractère temporaire.					
Comptes d'affectation spéciale...	190	>	3	— 3	187
Comptes de prêts.....	5 401	>	31	— 31	5 370
Comptes d'avances	50 279	2 957	125	2 832	53 111
Autres comptes (charge nette)....	— 1 304	>	>	>	(a) 2 969
Total des opérations à caractère temporaire ..	54 566	2 957	159	2 798	(a) 61 637
Total I ÷ II.....	624 738	18 885	5 540	13 345	(a) 642 356

(a) Compte tenu d'un ajustement comptable de 4273 millions de francs.

I. — Les dépassements de crédits dans le budget général.

La quasi-totalité des compléments proposés au titre du budget général a trait à des crédits évaluatifs.

1° *Crédits évaluatifs* : autorisés par la loi organique, les dépassements de crédits évaluatifs doivent cependant rester exceptionnels. L'évolution observée en 1978 est, à cet égard, assez préoccupante puisque le volume des dépassements affectant des chapitres dotés de ressources évaluatives est passé de 0,97 % en 1977 à 2,97 % du montant des crédits nets totaux.

Ces dépassements se répartissent ainsi :

TABLEAU N° 26

Dépassements de crédits évaluatifs (budget général).

NATURE DES DEPENSES	MONTANT DES DEPENSES			
	1975	1976	1977	1978
	(En millions de francs.)			
Dette publique et dépenses en atténua- tion de recettes :				
Dette publique	6 146,5	4 654,8	1 514,1	5 506,7
Dépenses en atténuation de recettes..	2 474,8	5 334,2	987,8	4 506
Emprunts locaux, emprunts économiques, bonifications d'intérêt	342,4	1 096,5	388	1 466,8
Pensions civiles et militaires, retraites et accessoires :				
Pensions aux invalides de guerre, retraite du combattant et acces- soires	452,6	1 170,4	530,6	870,7
Pensions civiles		6,5	9,9	1,3
Prestations du Fonds national de chô- mage	905,5	1 266,4	268,2	1 212,4
Cotisations sociales et prestations sociales versées par l'Etat.....	64,1	76,1	0,1	74
Frais de justice et de contentieux, répa- rations civiles	45,6	59	154,7	156,2
Divers	96,3	111,3	76,5	58,3
Totaux	10 527,8	13 775,2	3 929,9	14 008,7

Les principaux dépassements continuent d'intéresser le budget des Charges communes. Ils y progressent très fortement par rapport à l'année précédente (+ 280 %). C'est notamment le cas des crédits pour le service de la dette et pour les remboursements et dégrèvements d'impôt.

A ce propos, la Cour des Comptes observe dans son rapport que les pratiques consistant à fixer à un niveau volontairement très bas les dépenses de cette nature inscrites dans la loi de finances initiale, sans opérer de corrections dans les lois de finances rectificatives (contrairement à ce qui avait été fait en 1977), « faussent la physionomie — et en particulier le solde — du budget initial tel qu'il est présenté au Parlement ».

Pour les autres budgets, les régularisations demandées dans le projet de loi de règlement semblent anormalement élevées au budget des Anciens Combattants où l'on constate à nouveau une sous-évaluation des pensions d'invalidité (il en résulte un dépassement de 874 millions de francs). De même, au budget du Travail,

le chapitre « Fonds national de chômage » enregistre un dépassement de 1 218,4 millions de francs en dépit d'une dotation complémentaire de 475 millions de francs en cours d'année. Enfin, on note un dépassement de 738 millions de francs au budget de l'Agriculture (bonification des emprunts du Crédit agricole).

2° *Crédits provisionnels* : la loi organique considère comme irréguliers les dépassements de crédits provisionnels. En effet, si elle admet en son article 10 que le montant des dépenses de cette nature peut ne pas correspondre exactement à la dotation initiale, elle prévoit que les chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel peuvent être complétés en cours d'année par prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles ou, en cas de besoin, par décret d'avances.

A la fin de 1977, les dépassements de cette nature atteignaient le niveau inégalé de 134,89 millions de francs. Un effort de redressement sensible a été accompli en 1978 puisque les dépassements ont été ramenés à 0,88 million de francs.

3° *Crédits limitatifs* : la décroissance du montant de ces crédits commencée en 1977 (3,1 millions de francs contre 20 millions de francs l'année précédente) s'est poursuivie en 1978 : les crédits supplémentaires de caractère limitatif sont maintenant négligeables (0,10 million de francs).

H. — Les dépassements de crédits dans les budgets annexes.

Représentant 1,23 % des crédits ouverts, les dépassements constatés dans les budgets annexes restent assez stables : 1,29 milliard de francs (+ 4 % par rapport à 1977). De même, les annulations demandées (0,55 milliard de francs) ont progressé de 8,7 % en 1978.

TABLEAU N° 27

Ouvertures et annulations de crédits (budgets annexes).

	CREDITS disponibles.	OUVER- TURES de crédits.	ANNULA- TIONS de crédits.	DEPENSES effectives.
	(Millions de francs.)			
Services civils :				
Imprimerie nationale	836,8	17,2	— 15,5	838,5
Légion d'honneur	51,7	7,7	— 5,1	54,3
Monnaies et médailles.....	701	0,7	— 27,4	674,3
Ordre de la Libération.....	1,5	0,2	— 0,2	1,5
Postes et télécommunications..	72 761,4	515,7	— 465,2	72 811,9
Prestations sociales agricoles..	28 373,1	733,1	— 5,6	29 100,6
	102 725,5	1 274,6	— 519	103 481,1
Services militaires	1 691,8	13,1	— 36,2	1 668,7
Total	104 417,3	1 287,7	— 555,2	105 149,8

Les régularisations demandées dans le projet de loi de règlement concernent des opérations d'ordre et des chapitres dotés pour « mémoire » ; elles visent aussi à couvrir des dépassements de crédits évaluatifs. Ces derniers intéressent essentiellement le budget des Postes et télécommunications, notamment le chapitre 695-01 « Remboursements d'emprunts » (325 millions de francs).

Les dépassements portant sur des chapitres dont la dotation figure seulement pour mémoire ou correspondant à des opérations d'ordre concernent principalement le budget des Prestations sociales agricoles (699,2 millions de francs au chapitre 37-91 « Reversements et restitutions de droits indûment perçus »).

III. — Les dépassements de crédits dans les comptes spéciaux du Trésor.

Les dépassements atteignent 3,59 milliards de francs au lieu de 2,34 milliards de francs l'année précédente (+ 53 %).

Les dépassements de crédits évaluatifs affectent essentiellement le service financier de la Loterie nationale (612 millions de francs), les avances sur les impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes (2 747,5 millions de francs) ainsi que les « avances sur recettes budgétaires » (+ 115 millions de francs) des territoires, établissements et Etats d'Outre-Mer.

Les dépassements de crédits limitatifs concernent des comptes dotés « pour mémoire ». Dans cette catégorie, on relève notamment le compte d'avances aux Territoires, établissements et Etats d'Outre-Mer dans lequel les avances à la Nouvelle-Calédonie au titre de la garantie des ressources fiscales à attendre du nickel donnent à nouveau lieu à un dépassement qui, en 1978, atteint 94,5 millions de francs.

CHAPITRE IV

LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Dans le rapport annuel qu'elle consacre au projet de loi de règlement, la Cour des Comptes a analysé les nombreuses modifications d'ordre législatif ou réglementaire apportées aux crédits ouverts par la loi de finances pour 1978. Elle a ainsi été amenée à formuler des observations sur les procédures utilisées et sur le bien-fondé de certaines opérations.

Pour compléter l'information du Sénat, il a paru utile de signaler les principales observations de la Cour.

I. — Insuffisance des évaluations contenues dans les lois de finances rectificatives.

« Comme les autres années, l'écart entre prévisions initiales et opérations effectives traduit, pour une large part, les modifications apportées en cours de gestion aux données primitives de l'équilibre budgétaire par les lois de finances rectificatives. Les modalités de présentation de ces lois ont entraîné en 1978 des inconvénients qui conduisent à renouveler des remarques précédemment formulées.

« Conformément aux articles 1^{er} et 31 de la loi organique, la loi de finances initiale contient un article explicité par un tableau arrêtant les données générales de l'équilibre financier, ainsi que par un état des voies et moyens, dit « état A », qui, joint en annexe, fixe la liste exhaustive des recettes avec, pour chacune d'elles, le montant des évaluations retenues.

« En revanche, les lois de finances rectificatives qui pourtant modifient le solde ou, tout au moins, les montants des ressources et des charges, tels qu'ils étaient prévus à l'origine, ne comportent ni article définissant les nouvelles composantes de l'équilibre budgétaire, ni modificatif à l'état des voies et moyens.

« Une telle situation méconnaît le principe, posé par l'article 34 de la loi organique, de l'identité de présentation entre la loi de finances de l'année et les lois rectificatives. Elle conduit en outre à ne pas assurer, lors de l'examen des projets, une information aussi

complète et précise qu'il serait possible. Elle nuit enfin à la compréhension et à la clarté du texte de loi lui-même, s'agissant en particulier de son incidence sur l'équilibre budgétaire antérieurement arrêté.

« Les exposés des motifs des projets de lois de finances rectificatives contiennent certes des indications sur les changements apportés à l'évaluation des ressources ; ces renseignements sont assortis d'un tableau décrivant le nouvel équilibre général. Mais les actualisations de recettes ne sont généralement mentionnées que de façon plus ou moins globale et dans des conditions qui rendent parfois malaisée une connaissance exacte des modifications apportées ; tel a été le cas de la troisième loi de finances rectificative pour 1978.

« Mais en admettant même que les informations contenues dans les projets de lois de finances rectificatives soient plus détaillées et précises qu'elles ne l'ont été en 1978, la situation actuelle ne saurait pour autant être considérée comme satisfaisante (...).

« Il serait donc souhaitable que les premières comportent, comme la loi de finances de l'année, des dispositions définissant les nouvelles données de l'équilibre budgétaire et soient, en tant que de besoin, assorties d'un modificatif à l'état des voies et moyens initial. »

(Rapport, p. 12 et 13.)

II. — Absence de revision en cours d'année des dégrèvements et remboursements d'impôts.

« Les dégrèvements et remboursements d'impôts ne viennent pas directement en déduction des recettes, mais sont portés en dépenses au budget des Charges communes. Ils n'en doivent pas moins être pris en compte pour apprécier valablement le rendement de la fiscalité et l'incidence de cette dernière sur les redevables.

« L'évaluation qui en avait été faite dans la loi de finances initiale (32 422 millions) a été, au total, largement dépassée puisque les dégrèvements et remboursements fiscaux comptabilisés en 1978 ont dépassé 35,4 milliards. Il convient cependant de distinguer entre les remboursements sur produits indirects (en fait, les remboursements de T. V. A.) qui sont demeurés inférieurs de 1,4 milliard (— 6,6 %) aux dotations et les dégrèvements sur impôts directs qui ont, au contraire, excédé de près de 4,5 milliards (soit d'environ 40 %) les évaluations initiales.

« L'insuffisance de l'estimation initiale du coût des dégrèvements fiscaux avait certes été partiellement perçue et, d'une certaine façon, prise en compte, lors de l'élaboration du projet de troisième loi de finances rectificative. En effet, le nouvel équilibre budgétaire que décrivait ce texte ainsi que le rapport économique et financier auquel il faisait référence comportait bien une majoration de 2 778 millions de l'évaluation initiale des dégrèvements et remboursements d'impôts, dont le montant se trouvait ainsi porté de 32 422 à 35 200 millions. Mais aucune ouverture de crédits supplémentaires n'était pour autant proposée au chapitre 15-01 des Charges communes (dégrèvements sur contributions directes) spécialement concerné ; cette omission explique l'importance du dépassement constaté (près de 4,5 milliards). Ainsi était-il renoué avec une pratique antérieurement critiquée par la Cour mais heureusement abandonnée en 1977 consistant à ne procéder en cours d'année à aucune révision des dotations évaluatives. »

(Rapport, p. 25 et 26.)

III. — Caractère artificiel de certaines annulations de crédit.

« Ainsi que la Cour a pu le relever dans de précédents rapports, les annulations affectent trop souvent des chapitres, dont la dotation est constamment excédentaire, d'un exercice à l'autre : elles traduisent une détermination trop large des autorisations budgétaires et ne sont pas alors vraiment significatives d'une gestion plus rigoureuse. C'est ainsi qu'au budget des Universités, le chapitre 43-71 « Bourses et secours d'études » a fait l'objet d'une annulation de 35 millions, soit 5,9 % de la dotation initiale du chapitre, alors que, par ailleurs, le report à la gestion suivante atteint 21 millions. L'excédent ainsi dégagé qui, compte tenu des barèmes en vigueur, était prévisible dès la préparation du budget, a joué le rôle d'une réserve à la disposition du ministre et a servi à gager des augmentations de crédits très diverses lors de l'adoption du budget rectificatif de fin d'année. Cette pratique a été plusieurs fois relevée par la Cour, et déjà à l'époque où un seul budget réunissait les crédits de l'Éducation et des Universités ; mais, depuis la création de budgets distincts, le montant des crédits en cause s'est chaque année accru. »

(Rapport, p. 97.)

IV. — Procédure des fonds de concours.

« La procédure de rattachement des fonds de concours n'a pas varié en 1978. Les observations déjà faites à son propos restent justifiées, en particulier celles qui concernent **sa complexité, sa lourdeur et l'excessive durée du processus**. La Cour ne peut que souhaiter l'aboutissement prochain des longs travaux entrepris par le Ministère du Budget pour la mise en œuvre d'une réforme qui devrait permettre, en faisant assurer directement par l'agence comptable centrale du Trésor le traitement informatique des déclarations de recettes, de simplifier et d'accélérer le rattachement des fonds de concours. »

(Rapport, p. 102.)

V. — Transferts de crédits irréguliers.

« La règle essentielle posée par l'article 14 de la loi organique suivant laquelle **le transfert ne doit pas modifier la nature de la dépense** n'a pas toujours été respectée.

« Ainsi, en 1978 encore, divers transferts correspondent à des ajustements entre chapitres de rémunération de personnels titulaires et chapitres de rémunération d'auxiliaires.

« D'autres transferts, réalisés entre des dotations pour dépenses ordinaires ont modifié de façon également flagrante la nature de la dépense. On relève, notamment, un arrêté du 26 juillet 1978 qui a majoré de 43,9 millions la dotation du chapitre 41-43 « Concours financiers » du budget de la Coopération à partir de deux chapitres de dépenses de personnel du budget de la Défense (chapitre 31-12 « Soldes, indemnités et allocations diverses » de la section Air : 10,5 millions, et de la section Gendarmerie : 33,4 millions). Il s'agissait de couvrir des dépenses de fonctionnement de l'armée de l'ancien Territoire français des Afars et des Issas, ainsi que les frais de l'assistance militaire technique accordée au nouvel Etat.

« Dans un autre domaine, on note qu'au budget de l'Équipement, les crédits du chapitre 37-60 « Services d'études techniques et informatiques » sont majorés pour partie au moyen de transferts du chapitre 35-20 « Routes et circulation routière. — Entretien et exploitation », ces mouvements ayant pour objet de couvrir des insuffisances de crédits de fonctionnement des services d'études. »

(Rapport, p. 112 et 113.)

VI. — Utilisation abusive de la procédure de répartition des crédits.

« Bien souvent, **des chapitres de dépenses ordinaires bénéficient, par voie de répartition, de crédits d'investissement** : tel a été le cas, pour plus du cinquième, des crédits répartis à partir du chapitre 65-01 (F. I. A. T.) du budget des Services généraux du Premier Ministre (à l'intérieur de ce budget ou vers d'autres budgets) et, pour une fraction, des crédits du chapitre 55-00 « Missions interministérielles d'aménagement touristique » du même budget. Ces pratiques, qui aboutissent trop fréquemment à couvrir des dépenses de fonctionnement des services administratifs, devraient être limitées aux cas où de telles dépenses sont directement liées à une opération déterminée d'aménagement. »

(Rapport, p. 120.)

VII. — Retard dans le versement des fonds de concours.

« Les retards des tiers débiteurs, **essentiellement des collectivités locales**, à s'acquitter de leur contribution avaient conduit l'Etat à supporter, pendant un temps plus ou moins long, la charge des participations extérieures. Pour mettre fin à cet état de choses, le Ministre de l'Economie et des Finances avait prescrit aux contrôleurs financiers, par circulaire du 8 juin 1976, de refuser désormais l'ouverture de nouvelles autorisations provisionnelles en faveur d'opérations intéressant des collectivités ou particuliers encore débiteurs de l'Etat au titre d'opérations antérieures.

« L'analyse de la situation à laquelle avait procédé le précédent rapport permettait, à partir de divers indices, de déceler des signes d'améliorations et de conclure à l'efficacité des dispositions ainsi adoptées.

« L'évolution observée en 1978 conduit cependant à nuancer cette appréciation dans la mesure où **il n'apparaît pas que le mouvement précédemment constaté se soit toujours poursuivi** : en effet, pour certains des principaux budgets concernés, **les « restes à apurer » sur autorisations provisionnelles qui avaient généralement décréu en 1977 ont, le plus souvent, progressé.**

« Pour le budget de la Santé, après l'amélioration constatée en 1977, le découvert en fin d'année des autorisations provisionnelles s'est accru de près d'un tiers, tout en restant inférieur au

niveau atteint à la fin de 1976. Il en a été de même à l'Education : après leur diminution en 1976 puis en 1977, les restes à apurer sur autorisations provisionnelles du chapitre 66-33 (Subventions d'équipement pour les établissements du second degré) ont augmenté de 111 millions. Il restait plus de 53 millions à apurer sur les autorisations provisionnelles antérieures à 1976. A l'Agriculture, la dégradation de la situation enregistrée l'an dernier s'est poursuivie, le découvert des autorisations provisionnelles passant de 60,65 à 83,8 millions. Il en a été de même à la Culture où le montant des restes à apurer atteignait 60,2 millions contre 40,1 en 1977. Il est vrai que pour ces trois ministères, en particulier celui de la Culture, l'augmentation des montants annuels d'ouvertures d'autorisations provisionnelles explique en partie celle des reliquats non apurés.

« En revanche, la situation continue d'évoluer favorablement au Ministère de l'Equipement où les dispositions de la circulaire de 1976 semblent avoir été efficaces. Le montant des autorisations provisionnelles non apurées en fin de gestion y a encore sensiblement diminué : 431,3 millions en 1978, contre 505,2 en 1977 et 565,7 en 1976. Cependant 144 millions correspondaient à des autorisations antérieures à 1976. Le découvert des autorisations provisionnelles a également continué à décroître au budget de la Jeunesse (80,9 millions contre 107,2 l'année précédente) et à celui des Services financiers (0,75 million au lieu de 3,05). Mais, pour ces deux budgets, les restes à apurer anciens sont relativement importants et l'amélioration de la situation paraît surtout résulter de la diminution des montants annuels d'ouvertures d'autorisations provisionnelles. On doit enfin noter, malgré leur peu d'importance relative, que les autorisations provisionnelles font l'objet d'un apurement rapide au budget des Universités. »

(Rapport, p. 146 et 147.)

VIII. — imputations budgétaires irrégulières.

« En application de l'article 7 de la loi organique les crédits « doivent être spécialisés selon leur nature ou leur destination ». La pratique d'imputations budgétaires irrégulières permet à l'Administration de s'affranchir du respect de ce principe de spécialité en **donnant aux dotations votées par le Parlement une destination différente de celle qui a été fixée par les lois de finances et les décrets de répartition**, et en s'exonérant éventuellement des contraintes résultant du caractère limitatif des crédits de certains chapitres.

« Il en est ainsi soit lorsque la nomenclature budgétaire n'est pas respectée, soit lorsqu'elle ne l'est qu'en apparence, soit enfin lorsque la création, dans des conditions administratives souvent incertaines, de divers « fonds » aboutit à priver la spécialité des crédits de sa signification.

« a) La nomenclature budgétaire n'est, à l'évidence, pas respectée lorsque des dépenses de fonctionnement sont imputées sur des chapitres des titres V et VI. Ainsi au budget de l'Industrie la rémunération et les frais de fonctionnement des délégués aux relations industrielles (D. R. I.) sont couverts par des crédits inscrits au chapitre 66-01 « Aide au développement de la recherche industrielle et de la technologie » et mobilisés sous forme de subventions aux associations pour le développement et la recherche (A. D. E. R.). Indépendamment des critiques qui peuvent porter sur le statut de ces délégués recrutés par les A. D. E. R. et indirectement rémunérés sur crédits budgétaires, l'imputation sur le titre VI de subventions de fonctionnement à des associations est irrégulière.

« En 1978, comme les années précédentes, différentes dépenses ordinaires ont été imputées au chapitre 65-01 « Fonds d'intervention pour l'aménagement du Territoire » du budget des Services généraux du Premier Ministre. Tel a été le cas d'une « étude sur la régionalisation du budget » dont le coût (87 906 F) aurait normalement dû figurer au chapitre 34-04 « Autres dépenses informatiques » et de la « Fourniture de travaux cartographiques » représentant une dépense de 400 000 F que le chapitre 34-06 « Réalisation et diffusion d'enquêtes et d'études » aurait dû couvrir. De même, différentes opérations de relations publiques entreprises par les missions interministérielles d'aménagement touristique — dont la mission Languedoc - Roussillon pour un montant de plus de 2 millions de francs — ont été financés sur les crédits du F. I. A. T.

« Au budget des Services du Premier Ministre - Recherche, le coût de l'édition de brochures (284 886 F) a été imputé sur le chapitre 56-00 « Etudes dans le domaine de la recherche scientifique et technique », motif pris de l'insuffisance des disponibilités du chapitre 43-01 « Actions d'incitation, d'information et de consultation ». En outre, le chapitre 66-04 « Fonds de la recherche scientifique et technique » a financé l'accueil en France de chercheurs étrangers qu'il est difficile de considérer comme une opération en capital.

« Au budget de l'Equipement, les dépenses de fonctionnement (11,5 millions) de la cellule « Relations extérieures » constituée auprès du directeur des routes et de la circulation routière, ont été indûment imputées sur les crédits du chapitre 37-60 « Service d'études techniques ». Une partie des dotations de ce chapitre est

destinée à financer le « Service d'études techniques des routes et autoroutes (S. E. T. R. A.) » ; ces crédits ont en fait servi à couvrir aussi des charges très diverses incombant normalement à d'autres services (frais de fonctionnement, opérations de relations publiques, propagande en faveur de la sécurité routière). Ces irrégularités sont d'autant plus regrettables qu'elles affectent un chapitre bénéficiant d'une souplesse de gestion particulière puisque les crédits y sont regroupés en fonction non de leur nature mais du service utilisateur. A tout le moins doit-on exiger que les crédits soient utilisés pour les besoins du seul service auquel ils ont été affectés.

« Certaines imputations irrégulières, relevées au budget des Services financiers, ont été pratiquées à titre provisoire et corrigées ensuite par voie de rétablissements de crédits. Plus de 2 millions de dépenses ont ainsi été imputées au chapitre 31-47 « Travaux d'expédition de la D. G. I. — Rémunérations à l'élément », le chapitre normal d'imputation (31-55) (Réforme fiscale... dépenses de personnel) étant considéré comme momentanément dépourvu de crédits.

« b) La nomenclature budgétaire n'est parfois respectée qu'en apparence, au prix d'une dissimulation de la nature véritable de la dépense. Tel est le cas lorsque *l'administration fait exécuter des dépenses par un organisme tiers qui sert de relais*. Ces dépenses apparaissent alors dans les comptes budgétaires comme la contrepartie de travaux d'étude ou de recherche, à moins qu'elles n'aient fait l'objet d'une subvention.

« Au budget de l'Industrie, l'intitulé et le programme de certaines études permettent de douter de la réalité des travaux commandés. Un établissement public sur lequel le contrôle de la Cour ne s'est pas encore exercé, a ainsi été invité à analyser, pour un prix forfaitaire de 776 000 F les conditions intérieures nécessaires à l'amélioration de la compétitivité de l'industrie française. Certaines parties de cette étude pouvaient aisément être réalisées par les services ministériels compétents ; d'autres ne relevaient pas, à l'évidence, de la compétence de l'organisme bénéficiaire du contrat.

« Le même ministère a chargé une personne physique d'examiner les problèmes d'approvisionnement pétrolier de la France ; il peut sembler surprenant que la direction des hydrocarbures n'ait pas pu disposer directement des informations attendues d'une étude dont le coût avait été fixé à 70 000 F.

« Au budget des Services du Premier Ministre, la mission pour l'aménagement de la Corse a confié à une agence de publicité la promotion de produits du cru. Le montant du marché modifié (493 419 F) a servi à couvrir l'agence de divers remboursements de frais qui, bien que propres à la mission, ne pouvaient par leur nature, être régulièrement imputés sur le budget de l'Etat.

« Au Ministère de l'Équipement, il a été établi qu'une société d'ingénieurs à responsabilité limitée, agissant sur instructions du directeur de la construction et parfois du directeur des bâtiments et des travaux publics recrutait et rémunérait des agents qui exerçaient en réalité leur activité dans le cadre et pour le compte des services de l'État. Les dépenses ainsi exposées par cet organisme se sont élevées de 1976 à 1978 à plus de 1 300 000 F. Elles lui ont été remboursées principalement sous forme de majoration du coût des conventions d'assistance technique qui le liaient au ministère. Le montant de ces conventions prenait aussi en compte d'autres charges de fonctionnement des services : achat d'ouvrages et de documentations, abonnement à des revues.

« De telles pratiques, qui constituent autant de violations des règles budgétaires sont encore plus difficiles à déceler lorsqu'elles portent sur des crédits déconcentrés dont les conditions d'emploi échappent au contrôle financier central. Ainsi, toujours au budget de l'Équipement, le service technique de l'urbanisme, considéré comme un service extérieur du ministère relevant de la Direction de l'Équipement de la Seine-Saint-Denis, bénéficie de délégations de crédits sur le chapitre 55-41 (Aménagement foncier et urbanisme, Assistance technique, études, etc.). A l'aide de ces moyens, il finance des conventions d'études conclues avec des associations placées en réalité sous l'autorité du ministère, telles l'Agence de l'arbre ou le Centre de recherche de l'urbanisme ; en fait, ces contrats permettent, pour partie, de rémunérer des personnels mis à la disposition des services publics. »

(Rapport, p. 134 à 136.)

QUATRIEME PARTIE

EXAMEN DU PROJET DE LOI
EN COMMISSION DES FINANCES

I. — Examen des dispositions du projet de loi.

L'article premier est consacré aux résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1978.

Il présente, sous une forme analogue à la loi de finances initiale, les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1978.

	RESSOURCES	CHARGES
	(Millions de francs.)	
A. — <i>Opérations à caractère définitif :</i>		
Budget général et comptes d'affectation spéciale	443 937	477 758
Budgets annexes.....	102 960,6	102 960,6
Totaux	546 897,6	580 718,6
Excédent des charges définitives de l'Etat	>	33 821
B. — <i>Opérations à caractère temporaire :</i>		
Comptes spéciaux du Trésor.....	57 271,4	61 637,6
Excédent des charges temporaires de l'Etat	>	4 366,2
C. — <i>Excédent net des charges.....</i>		38 187,2

Les articles 2 à 7 concernent le budget général.

— les articles 2 à 6 arrêtent les recettes et les dépenses définitives du budget général pour 1978, 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 deuxième partie de ce rapport.

— l'article 7 fixe définitivement le résultat du budget général de 1978 qui se solde par un excédent de dépenses de 34 490 millions de francs contre 21 155 millions pour l'exercice 1977.

Les articles 8 et 9 se rapportent aux budgets annexes.

Les opérations définitives des budgets annexes (101 328 millions de francs) ont été finalement supérieures de 18,7 % aux résultats définitifs de 1977 et de 1,9 % aux prévisions initiales pour 1978.

BUDGETS ANNEXES	1977	1978		VARIATIONS de 1977-1978 (en pour- centage).
	Opérations définitives.	Prévisions initiales.	Opérations définitives.	
	(En millions de francs.)			
A. — Services civils.				
Imprimerie nationale.....	690,8	794	790,6	+ 14,4
Légion d'honneur.....	42,4	47,6	49	+ 15,6
Ordre de la Libération.....	1,4	1,5	1,5	+ 7,1
Monnaies et médailles.....	491,7	640,6	620,1	+ 26,1
Postes et télécommunications.....	60 126,9	70 340,9	70 766,2	+ 17,7
Prestations sociales agricoles.....	24 029,1	27 603,1	29 100,6	+ 21,1
Total	85 382,3	99 427,7	101 328	+ 18,7
B. — Services militaires.				
Service des essences	1 391,3	1 639	1 632,6	+ 17,3
Totaux généraux.....	86 773,6	101 066,7	102 960,6	+ 18,7

Le tableau ci-après résume les opérations relatives aux crédits qu'il vous est demandé d'adopter.

SERVICES	CREDITS complémentaires demandés.	ANNULATIONS proposées.	RESULTATS généraux des recettes et des dépenses.
	(Millions de francs.)		
Art. 8. — Services civils	1 274,6	519	101 328
Art. 9. — Services militaires	13,1	36,2	1 632,6

Les articles 10 à 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 et des autorisations de découverts complémentaires sollicités ainsi que les soldes des diverses catégories de comptes au 31 décembre 1978.

DESIGNATION DES CATEGORIES de comptes spéciaux.	OPERATIONS de l'année 1978.		AJUSTEMENT de la loi de règlement.	
	Recettes.	Dépenses.	Ouvertures de crédits complément.	Annulations de crédits non consom.
	(Millions de francs.)			
1. — Opérations à caractère définitif.				
Comptes d'affectation spéciale.....	12 374,94	11 705,85	629,72	231,31
2. — Opérations à caractère temporaire.				
Comptes d'affectation spéciale.....	79,08	187,31	»	2,61
Comptes de commerce	29 030,56	28 306,83	»	»
Comptes de règlement avec les gou- vernements étrangers.....	281,51	748,13	»	»
Comptes d'opérations monétaires....	4 875,02	11 838,99	»	»
Comptes d'avances	52 004,71	53 111,49	2 956,97	124,13
Comptes de prêts.....	5 187,59	5 369,79	»	31,41
Total	91 458,48	99 562,54	2 956,97	158,15

On doit noter :

— un crédit complémentaire demandé de 612,8 millions de francs au chapitre « Service financier de la Loterie nationale », le versement au budget général entrant dans ce total pour 591 millions de francs ;

— un crédit complémentaire demandé de 2 956,97 millions de francs pour les comptes d'avance, dont 2 747,51 millions de francs au titre des avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales et 94,46 millions de francs au titre d'avances à la Nouvelle-Calédonie.

L'article 15 constate un solde débiteur de 2 128 millions au compte de résultats des opérations d'emprunts pour l'année 1978.

Cette somme est d'un montant supérieur au solde de l'année dernière (1 840 millions de francs).

*L'article 16 autorise la remise de dettes contractées
auprès de la France par certains pays en développement.*

A la suite d'une résolution adoptée en mars 1978 par la C.N.U.C.E.D. et demandant aux pays développés d'alléger l'endettement des pays en développement « les moins avancés », le Gouvernement propose l'annulation de créances de la France à l'égard des dix pays ci-après, pour un montant de 682 millions de francs :

— en-cours en capital et intérêts, au 31 décembre 1978, des prêts d'aide publique accordés ou gérés par la caisse centrale de coopération économique aux secteurs publics et semi-publics des neuf pays suivants :

	Millions de francs.
Bénin	33,3
Burundi	2,2
Comores	44,7
Centrafrique	19,5
Guinée	21,6
Haute-Volta	144,9
Mali	107,2
Niger	52,9
Tchad	135,2
Total	561,5

— en-cours en principal et intérêts, au 31 décembre 1978, des prêts accordés aux Gouvernements étrangers par le Trésor dans le cadre de protocoles financiers :

Bangla-Desh : 120,4 millions de francs.

*L'article 17 opère le transport aux découverts du Trésor
des résultats définitifs de 1978.*

Ces résultats sont les suivants :

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1978	34 490 058 324,01 F
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés au cours de l'année 1978	4 063 182 931,87
Solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1978	2 128 990 334,27
Total	40 682 231 590,15 F

II. — Observations de la commission.

Votre Commission des Finances a entendu le rapport de M. Blin, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement, lors de sa séance du 14 mai 1980.

Après que M. Blin eut rappelé les **grandes lignes** de l'exécution du budget 1978 et **situé** ce dernier budget dans la perspective des budgets suivants, M. Tournan a insisté sur **l'importance du déficit de 1978** et s'est interrogé sur la portée des prévisions contenues dans les lois de finances initiales.

M. Bonnefous, président de la commission, a rappelé la **nécessité d'accélérer encore le dépôt de l'examen des lois de règlement**. A cet égard, M. Blin a signalé que les parlementaires britanniques étaient saisis dans des délais beaucoup plus courts que leurs homologues français et qu'il y avait là un exemple à suivre. L'obstacle principal à surmonter tient à la nécessité de disposer préalablement au dépôt du projet de loi du rapport de la Cour des Comptes.

M. Bonnefous a suggéré qu'un **pré-rapport** soit établi par la Cour ou, si cela n'était pas possible, que des informations sur le budget de l'année antérieure (1979 pour le projet examiné en 1980) puissent être demandées au Ministre du Budget.

M. Fourcade s'est déclaré **partisan** de cette dernière solution qui permettrait d'éclairer utilement les débats parlementaires.

*
* *

Au cours de sa séance du 27 mai 1980, votre commission a procédé à l'audition de M. Beck, Premier Président de la Cour des Comptes, de MM. Mathey et Charret, conseillers-maîtres à la Cour, et de M. Delafosse, Conseiller référendaire.

Le Premier Président a tout d'abord exposé les conditions dans lesquelles le budget de 1978 avait été exécuté.

1. — **L'exécution du budget de 1978** se caractérise notamment, par rapport à celle du budget précédent, par :

— **une augmentation du total des dépenses de 16,3 % nettement supérieure à celle du produit intérieur brut en valeur (13,5 %) ;**

— **une augmentation des recettes de même rythme que celle du produit intérieur.**

Cette distorsion dans l'évolution respective des ressources et des charges au regard du produit intérieur a entraîné un déficit de 38,19 milliards qui représente une proportion sensiblement accrue de ce même produit intérieur : 1,79 % au lieu de 1,04 % en 1977 et 1976.

Le montant du déficit qui apparaît dans le projet de loi de règlement (que l'on retienne le chiffre de 34,2 milliards ou celui de 38,19 milliards) est à rapprocher de celui qui figurait dans la loi de finances initiale, soit 8,9 milliards. L'écart entre prévisions et réalisations est donc à nouveau important, ce phénomène affectant principalement les dépenses : pour le budget général, si les recettes effectives ont dépassé de 2,2 % les recettes prévues, les dépenses ont excédé les autorisations initiales de 8,12 %.

Pour l'ensemble du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, les trois lois de finances rectificatives ont majoré les dotations primitives de 3,6 %, tandis que les modifications opérées en cours d'année par voie réglementaire (notamment par rattachement de fonds de concours) se sont traduites par une majoration nette de 2,7 % des crédits ouverts par le Parlement. Par ailleurs, les reports à la gestion suivante atteignent près de 4 % de ces mêmes crédits.

Quant aux ajustements proposés par le projet de loi de règlement, ils représentent un accroissement net de 1,8 % des autorisations ouvertes par voie législative (loi de finances initiale + lois rectificatives).

2. — Outre ces variations importantes dans les masses globales des charges et des ressources, **on relève, pour 1978** comme pour les budgets précédents, **l'ampleur des modifications dans la répartition des crédits réalisés en cours d'année par le Gouvernement.** Pour le seul budget général, ces modifications ont représenté 11,6 % des crédits initiaux. Si les irrégularités flagrantes restent relativement limitées, l'examen de la gestion 1978 n'en conduit pas moins à souligner certaines pratiques regrettables :

— la pratique irrégulière des dépassements temporaires de crédits limitatifs tend à se répandre de façon préoccupante ;

— les dépassements de crédits évaluatifs qui apparaissent dans le projet de loi de règlement et ne sont pas, quant à eux, juridiquement irréguliers, s'élèvent au chiffre jamais atteint de 17,8 milliards (soit environ la moitié du déficit global de 1978), dont 14 milliards pour le seul budget général. Même si l'on doit admettre que la prévision est souvent difficile (notamment pour les charges d'intérêts de la dette publique qui sont à l'origine de l'essentiel de ces dépassements), la sincérité des évaluations présentées au Parlement en est affectée ;

— le principe de la spécialité budgétaire est trop fréquemment transgressé, selon des modalités diverses sur lesquelles le rapport relatif à l'exécution du budget de 1978 insiste plus particulièrement. C'est l'évolution de la nomenclature budgétaire elle-même qui aboutit souvent à priver ce principe de sa portée, notamment par la création de plus en plus observée au budget général de « fonds » dont la destination n'est en général pas fixée de façon précise.

Le Premier Président, pour conclure cet exposé liminaire, s'est félicité de l'intérêt porté par la Commission des Finances aux travaux de la Cour. Il s'est ensuite employé à répondre aux questions posées par la commission.

On trouvera en annexe les réponses à ces questions.

*
* *

Au terme du débat qui a suivi, la Commission des Finances s'est prononcée pour l'adoption du projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1978 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

	RESSOURCES	CHARGES
A. — Opérations à caractère définitif.		
<i>Budget général et comptes d'affectation spéciale.</i>		
Ressources :		
Budget général (1).....	431 562 073 628,19	
Comptes d'affectation spéciale	12 374 944 562,73	
Total	443 937 018 190,92	»
<i>Charges.</i>		
Dépenses ordinaires civiles :		
Budget général.....	358 567 443 806,79	
Comptes d'affectation spéciale	5 331 246 710,71	
Total	»	363 898 690 517,50
Dépenses en capital civiles :		
Budget général.....	38 435 301 060,39	
Comptes d'affectation spéciale	6 199 219 720,57	
Total	»	44 634 520 780,96
Dépenses militaires :		
Budget général.....	69 049 387 085,02	
Comptes d'affectation spéciale	175 380 302,57	
Total	»	69 224 767 387,59
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale).....	443 937 018 190,92	477 757 978 686,05

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (45 022 999 330,74 F) au profit des collectivités locales, des communautés économiques européennes et du régime général de sécurité sociale.

	RESSOURCES	CHARGES
<i>Budgets annexes.</i>		
Imprimerie nationale.....	790 633 983,77	790 633 983,77
Légion d'honneur.....	49 018 061,94	49 018 061,94
Monnaies et médailles.....	620 117 401,43	620 117 401,43
Ordre de la Libération.....	1 530 533 >	1 530 533 >
Postes et télécommunications.....	70 766 175 011,86	70 766 175 011,86
Prestations sociales agricoles.....	29 100 582 573,11	29 100 582 573,11
Essences	1 632 568 521,71	1 632 568 521,71
Totaux budgets annexes.....	102 960 626 086,82	102 960 626 086,82
Totaux (A).....	546 897 644 277,74	580 718 604 772,87
Excédent des charges définitives de l'Etat.....	>	33 820 960 495,13
B. — Opérations à caractère temporaire.		
<i>Comptes spéciaux du Trésor.</i>		
Comptes d'affectation spéciale.....	79 082 908,67	187 309 163,42
Comptes de prêts :		
	Ressources.	Charges.
H. L. M.	661 859 257,77	>
F. D. E. S.	2 621 350 570,71	4 183 710 841,50
Autres prêts.	1 904 381 931,36	1 186 075 520,95
Totaux (comptes de prêts).....	5 167 591 759,84	5 369 786 362,45
Comptes d'avances	52 064 712 081,92	53 111 494 886,36
Comptes de commerce (résultat net).....	>	— 728 935 014,65
Comptes d'opérations monétaires, hors F. M. I. (résultat net).....	>	3 231 317 354,68
Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers (résultat net).....	>	466 619 944,19
Totaux (B)	57 271 386 750,43	61 637 592 696,45
Excédent des charges temporaires de l'Etat (B)....	>	4 366 205 946,02
Excédent net des charges.....	>	38 187 161 441,15

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1978 est arrêté à 431 562 073 628,19 F.

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

Art. 3.

Les résultats définitifs des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1978 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère, conformément au tableau B annexé à la présente loi.

DESIGNATION DES TITRES	DEPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE REGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires.	Annulations de crédits non consommés.
I. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	54 268 307 307,45	10 012 720 786,02	3 343 307 256,57
II. — Pouvoirs publics.....	1 090 524 000 »	»	»
III. — Moyens des services...	168 341 779 989,16	251 749 147,60	958 988 792,44
IV. — Interventions publiques.	134 866 832 510,18	3 724 690 034,90	249 893 502,72
Totaux	358 567 443 806,79	13 989 159 968,52	4 552 189 551,73

Art. 4.

Les résultats définitifs des dépenses civiles en capital du budget général de 1978 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère, conformément au tableau C annexé à la présente loi.

DESIGNATION DES TITRES	DEPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE REGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires.	Annulations de crédits non consommés.
V. — Investissements exécutés par l'Etat.....	9 651 152 978,73	0,24	96,51
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	28 771 148 081,66	0,21	6 594,55
VII. — Réparation des dommages de guerre.....	13 000 000 »	»	»
Totaux	38 435 301 060,39	0,45	6 691,06

Art. 5.

Les résultats définitifs des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1978 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section, conformément au tableau D annexé à la présente loi.

DESIGNATION DES TITRES	DEPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE REGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires.	Annulations de crédits non consommés.
III. — Moyens des armes et services	43 464 610 057,87	20 515 736,07	43 502 378,20
Totaux	43 464 610 057,87	20 515 736,07	43 502 378,20

Art. 6.

Les résultats définitifs des dépenses militaires en capital du budget général de 1978 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section, conformément au tableau E annexé à la présente loi.

DESIGNATION DES TITRES	DEPENSES	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE REGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires.	Annulations de crédits non consommés.
V. — Equipement	25 433 877 027,15	0,05	18,90
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	150 900 000 »	»	»
Totaux	25 584 777 027,15	0,05	18,90

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1978 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	431 562 073 628,19
Dépenses	466 052 131 952,20
Excédent des dépenses sur les recettes....	34 490 058 324,01

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

Art. 8.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services civils), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés, pour 1978, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau G annexé à la présente loi.

DESIGNATION des budgets annexes.	RESULTATS généraux égaux en recettes et en dépenses.	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE REGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires.	Annulations de crédits non consommés.
Imprimerie nationale	790 633 983,77	17 209 485,19	15 532 898,42
Légion d'honneur	49 018 061,94	7 674 381,39	5 080 408,45
Monnaies et médailles	620 117 401,43	743 659,78	27 385 187,35
Ordre de la Libération	1 530 533 >	201 830,52	201 830,52
Postes et télécommunications..	70 766 175 011,86	515 682 911,74	465 203 646,88
Prestations sociales agricoles..	29 100 582 573,11	733 125 426,11	5 646 300 >
Totaux	101 328 057 565,11	1 274 637 694,73	519 050 271,62

Art. 9.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services militaires), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés, pour 1978, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe, conformément au tableau H annexé à la présente loi.

DESIGNATION des budgets annexes.	RESULTATS généraux égaux en recettes et en dépenses.	AJUSTEMENTS DE LA LOI DE REGLEMENT	
		Ouvertures de crédits complémentaires.	Annulations de crédits non consommés.
Services des essences.....	1 632 568 521,71	13 085 505,85	36 205 324,14
Totaux	1 632 568 521,71	13 085 505,85	36 205 324,14

Art. 10.

Les résultats des opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor, dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés, pour 1978, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I annexé à la présente loi.

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	OPERATIONS DE L'ANNEE 1978		AJUSTEMENTS de la loi de règlement.	
	Recettes.	Dépenses.	Ouvertures de crédits complémentaires.	Annulations de crédits non consommés.
Comptes d'affectation spéciale	12 374 944 562,73	11 705 846 733,85	629 716 032,88	231 309 441,03

Art. 11.

Les résultats des opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor, dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés, pour 1978, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits et ces autorisations de découvert sont répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I annexé à la présente loi.

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	OPERATIONS DE L'ANNEE 1978		AJUSTEMENTS DE LA LOI DE REGLEMENT		
	Recettes.	Dépenses.	Ouvertures de crédits complémentaires.	Annulations de crédits non consommés.	Autorisations de découverts complémentaires.
Comptes d'affectation spéciale	79 082 908,67	187 309 163,42	»	2 614 500,58	»
Comptes de commerce	29 030 561 457,57	28 306 830 599,13	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	281 312 675,91	748 132 620,10	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires	4 875 021 185,94	11 838 986 757,62	»	»	8 234 971 749,56
Comptes d'avances	52 004 712 081,92	53 111 494 886,36	2 956 974 971,36	124 130 085 »	»
Comptes de prêts	5 187 591 759,84	5 369 786 362,45	»	31 411 885,55	»
Totaux	91 458 482 069,85	99 562 540 389,08	2 956 974 971,36	158 156 471,13	8 234 971 749,56

Art. 12.

1° Les soldes, à la date du 31 décembre 1978, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés aux sommes ci-après :

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	SOLDES AU 31 DECEMBRE 1978	
	Débiteurs.	Créditeurs.
Comptes d'affectation spéciale: opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	668 428,81	2 389 073 496,20
Comptes de commerce	1 142 253 671,68	1 985 233 592,32
Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers.....	2 283 434 033,89	13 594 852,16
Comptes d'opérations monétaires.....	12 298 154 681,43	5 122 003 151,97
Comptes d'avances	16 348 893 607,03	>
Comptes de prêts.....	78 643 894 939,75	>
Totaux	110 717 299 362,59	9 509 905 092,65

2° Les soldes arrêtés à l'alinéa ci-dessus reçoivent les affectations suivantes :

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	SOLDES reportés à la gestion 1979.		SOLDES portés à un compte de résultats.	
	Débiteurs.	Créditeurs.	Débiteurs.	Créditeurs.
Comptes d'affectation spéciale: opérations à caractère définitif et à caractère temporaire..	668 428,81	2 389 073 496,20	>	>
Comptes de commerce..	1 142 253 671,68	1 985 233 592,32	>	>
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	2 283 434 033,89	13 594 852,16	>	>
Comptes d'opérations monétaires	8 234 971 749,56	5 122 003 151,97	4 063 182 931,87	>
Comptes d'avances.....	16 348 893 607,03	>	>	>
Comptes de prêts.....	78 643 894 939,75	>	>	>
Totaux généraux.	106 654 116 430,72	9 509 905 092,65	4 063 182 931,87	>

3° La répartition, par ministère, des sommes fixées aux paragraphes 1° et 2° est donnée au tableau I annexé à la présente loi.

Art. 13.

Les résultats des opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1978, sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après et répartis par catégorie de comptes et par ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	OPERATIONS DE L'ANNEE 1978	
	Dépenses nettes.	Recouvrements effectués.
Comptes de commerce		5 204 156,21
Totaux		5 204 156,21

Art. 14.

I. — Les soldes, à la date du 31 décembre 1978, des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1978, sont arrêtés aux sommes ci-après :

DESIGNATION des catégories de comptes spéciaux.	SOLDES AU 31 DECEMBRE 1978	
	Débiteurs.	Créditeurs.
Comptes de commerce	23 162 700,30	»
Totaux	23 162 700,30	»

II. — Le solde ainsi arrêté, qui concerne le compte spécial de commerce n° 904-17 « Exportations des arsenaux », est repris en balance d'entrée au 1^{er} janvier 1979 au compte de commerce n° 904-02 « Fabrications d'armement » ou au compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire », selon la nature des opérations enregistrées, en exécution des dispositions de l'article 62 de la loi de finances pour 1979.

III. — La répartition des sommes fixées aux paragraphes I et II ci-dessus est donnée au tableau I annexé à la présente loi.

Art. 15.

Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1978, est arrêté, conformément au tableau ci-après, à la somme de 2 128 990 334,27 F.

OPERATIONS	DEPENSES	RECETTES
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor.....	8 584 207,27	»
Charges résultant du paiement des rentes viagères	3 068 986,48	»
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres.....	1 421 895 492,26	48 295 792,66
Différences de change.....	»	36 799 196,87
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations.....	783 084 069,12	»
Pertes et profits divers.....	»	2 547 431,33
Totaux	2 216 632 755,13	87 642 420,86
Solde	2 128 990 334,27	

Art. 16.

Le Ministre de l'Economie est autorisé à prendre les dispositions utiles pour qu'il soit procédé, en fonction des échéances, à la remise des dettes contractées à l'égard de la France au titre de l'aide publique par certains pays en développement faisant partie de la catégorie des moins avancés et dans la limite de l'encours de 682 millions de francs correspondant aux créances en capital et intérêts au 31 décembre 1978.

Art. 17.

Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 12 et 15, sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1978.....	34 490 058 324,01
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés au cours de l'année 1978.....	± 063 182 931,87
Solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1978.....	2 128 990 334,27
Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor.....	40 682 231 590,15

ANNEXE

ETATS A à J

Se reporter aux documents annexés (1) aux articles 2 à 14 du projet de loi, adoptés sans modification.

1 Voir les documents annexés au n 1491 de l'Assemblée Nationale.

ANNEXES



ANNEXE I

SYNTHESE GENERALE DU BUDGET 1978

GRANDES RUBRIQUES budgétaires.	PREVISIONS budgétaires.		MODIFICA- TIONS réglemen- taires.	SITUATION avant l'intervention du projet de loi de règlement	PROJET DE LOI de règlement.	
	Loi de finances initiale.	Lois de finances initiale et rectificative (a).			Recettes et dépenses.	Ajustement de crédits.
1	2	3	4	5	6	7
	(En millions de francs.)					
A. — Opérations à caractère définitif.						
Budget général et comptes d'affectation spéciale.						
<i>Ressources.</i>						
Budget général (b)	422 303	417 611	>	417 611	431 562	>
Comptes d'affectation spéciale...	11 130	11 130	1 014	12 144	12 375	>
Totaux pour les ressour- ces	433 433	428 741	1 014	429 755	443 937	>
<i>Charges.</i>						
Dépenses ordinaires civiles :						
Budget général (b)	314 801	327 625	21 505	349 130	358 567	9 437
Comptes d'affectation spéciale.	4 841	4 841	64	4 905	5 331	426
Totaux	319 642	332 466	21 569	354 035	363 898	9 863
Dépenses en capital civiles :						
Budget général	35 447	37 380	1 055	38 435	38 435	>
Comptes d'affectation spéciale.	5 956	5 945	275	6 220	6 199	— 21
Totaux	41 403	43 325	1 330	44 655	44 634	— 21
Dépenses militaires :						
Budget général	80 770	81 110	12 038	69 072	69 050	— 22
Comptes d'affectation spéciale.	182	182	>	182	176	— 6
Totaux	80 952	81 292	— 12 038	69 254	69 226	— 28
Totaux pour les char- ges	441 997	457 083	10 861	467 944	477 758	9 814
Budgets annexes : ressources et charges	101 067	101 416	812	102 228	102 961	733
Solde des opérations à caractère défini- tif	— 8 564	— 28 342	— 9 847	— 38 189 (c)	— 33 821	>

GRANDES RUBRIQUES budgétaires.	PREVISIONS budgétaires.		MODIFICA- TIONS réglemen- taires	SITUATION avant l'intervention du projet de loi de règlement.	PROJET DE LOI de règlement.	
	Loi de finances initiale.	Lois de finances initiale et rectificatives (a).			Recettes et dépenses.	Ajustements de crédits.
1	2	3	4	5	6	7
(En millions de francs.)						
B. — Opérations à caractère temporaire.						
Comptes spéciaux du Trésor.						
Ressources.						
Comptes d'affectation spéciale..	70	70	11	81	79	»
Comptes de prêts :						
Prêts aux H. L. M.	743	743	»	743	662	»
Prêts du F. D. E. S.	1 633	2 980	»	2 980	2 621	»
Autres prêts.....	1 788	1 788	»	1 788	1 904	»
Totaux (comptes de prêts)	4 164	5 511	»	5 511	5 187	»
Comptes d'avances.....	50 191	50 191	»	50 191	52 005	»
Totaux des ressources...	54 425	55 772	11	55 783	57 271	»
Charges.						
Comptes d'affectation spéciale...	183	182	8	190	187	— 3
Comptes de prêts :						
Prêts aux H. L. M.....	»	»	29	29	»	— 29
Prêts du F. D. E. S.	4 165	4 665	— 482	4 183	4 184	1
Autres prêts.....	1 451	3 453	— 2 264	1 189	1 186	— 3
Totaux (comptes de prêts)	5 616	8 118	— 2 717	5 401	5 370	— 31
Comptes d'avances.....	50 279	50 279	»	50 279	53 111	2 832
Comptes de commerce (résultat net)	73	73	»	73	— 729	»
Comptes d'opérations monétaires [résultat net] (d).....	— 1 450	— 1 450	»	— 1 450	3 231	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net).....	74	73	»	73	467	»
Totaux des charges.....	54 775	57 275	— 2 709	54 566	61 637	»
Solde des opérations à caractère temporaire	— 350	— 1 503	+ 2 720	+ 1 217	— 4 366	»
Totaux pour les soldes de la loi de finances	— 8 914	— 29 845	— 7 127	— 36 972	— 38 187	»
				(c)	(e)	

Source : projet de loi de règlement.

(a) Chiffres déterminés sur la base des crédits répartis et des évaluations effectives de recettes.

(b) Y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts.

(c) Ce solde n'est pas à comparer aux résultats définitifs dégagés par la colonne 6 : en effet, il est affecté par les ouvertures de crédits sur fonds de concours (12 619 millions de francs) comprises dans les modifications réglementaires, mais ne tient pas compte des recouvrements sur fonds de concours (11 078 millions de francs), ces derniers n'étant inscrits que « pour mémoire » dans les prévisions.

(d) Non compris un excédent de charges de 3 733 millions de francs, découlant des rapports avec le fonds monétaire international.

(e) Par ailleurs, si l'on exclut les opérations du fonds de stabilisation des changes (3 877 millions de francs), le solde est ramené à 34 310 millions de francs.

NOTA. — S'il était tenu compte des opérations décrites aux renvois (d) et (e) ci-dessus, le solde d'exécution des lois de finances pour 1978 se situerait à — 41 920 millions de francs.

ANNEXE II

CLASSIFICATION DES AIDES DE L'ETAT AUX ENTREPRISES INDUSTRIELLES

Les fonds attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles peuvent prendre plusieurs formes :

- subventions (ou primes) d'équipement ;
- subventions inscrites aux comptes d'exploitation ou de pertes et profits ;
- avances (ou subventions) remboursables en cas de succès ;
- prêts ;
- bonifications d'intérêts ;
- exonérations fiscales ;
- garanties.

1. LES SUBVENTIONS (OU PRIMES) D'ÉQUIPEMENT

Pour faciliter la réalisation de certaines catégories d'investissements, l'Etat peut consentir des subventions, dont le montant est fonction du volume des investissements réalisés par les entreprises bénéficiaires.

Ces aides, généralement appelées primes, sont définitivement acquises par les entreprises. Elles doivent être inscrites au passif du bilan, à un compte particulier. Sauf dispositions contraires, les primes doivent être rapportées au bénéfice imposable au fur et à mesure de l'amortissement pratiqué sur les immobilisations pour lesquelles elles ont été accordées (art. 42 septies du Code général des impôts).

2. SUBVENTIONS INSCRITES AUX COMPTES D'EXPLOITATION OU DE PERTES ET PROFITS

Certaines aides sont définitivement acquises par les entreprises bénéficiaires et entrent dans leurs recettes d'exploitation en constituant un profit de l'exercice.

Certaines interventions prennent la forme de marchés ou de contrats dont l'assiette est constituée par des dépenses d'exploitation ; elles constituent des recettes d'exploitation pour les entreprises bénéficiaires. Celles-ci doivent donc acquitter la taxe à la valeur ajoutée sur ces concours de l'Etat.

D'autres aides constituent en revanche des profits exceptionnels pour les entreprises bénéficiaires. Il s'agit notamment de subventions versées sans affectation ou encore des versements obtenus en cas de mise en jeu de la garantie de l'Etat. De tels concours ne sont pas passibles de la T. V. A., mais doivent être rapportés au bénéfice de l'exercice.

3. LES AVANCES REMBOURSABLES EN CAS DE SUCCÈS

Pour financer tout ou partie des dépenses de recherche, de développement ou de lancement de certains matériels, l'Etat peut accorder des avances remboursables.

Ces avances, qui doivent être regardées comme des prêts à caractéristiques spéciales, ne sont pas remboursées par des versements fixés à l'avance, comme dans le cas des prêts à moyen ou à long terme classiques, mais par des versements dont le montant est calculé en fonction du chiffre d'affaires réalisé sur le produit ou le procédé dont les dépenses d'études ou d'industrialisation ont été en partie financées par l'Etat.

Ces aides ne sont donc remboursées que si les études entreprises débouchent sur un succès technique et une production. C'est ainsi que ces aides sont dénommées avances (ou subventions) remboursables en cas de succès.

Tant que l'avance n'est pas totalement remboursée, le montant restant dû demeure inscrit parmi les dettes à moyen terme de l'entreprise. Toutefois, les conventions d'octroi précisent généralement qu'en cas d'échec du programme, l'aide de l'Etat est, au terme d'un certain délai, définitivement acquise à l'entreprise, l'Etat consentant alors un abandon de créance et l'entreprise bénéficiant, dans ces conditions d'un profit exceptionnel, qui doit être rapporté au bénéfice imposable de l'exercice.

Les avances, remboursables en cas de succès, sont notamment consenties dans le cadre de la procédure de l'aide à l'innovation.

4. LES PRÊTS

Pour financer les besoins à terme résultant notamment de la réalisation de programmes d'investissements et lorsque les entreprises ne peuvent se procurer les ressources qui leur seraient nécessaires, en raison du volume ou des risques des programmes envisagés, l'Etat peut, dans certaines conditions, accorder des prêts directs, consentis à ses propres risques et financés sur crédits budgétaires.

Ces prêts présentent des caractéristiques voisines de celles des concours qui sont consentis par les établissements de crédit spécialisés : remboursement par annuités constantes, constitution de garanties réelles (hypothèques ou nantissements).

Dans la plupart des cas, les prêts consentis par l'Etat sont gérés par des établissements spécialisés (Crédit national, Caisse de crédit hôtelier commercial et industriel, Caisse centrale de crédit coopératif, Caisse nationale des marchés de l'Etat). Ce sont, en effet, généralement ces établissements qui sont appelés, pour le compte de l'Etat, à verser les fonds, à prendre les garanties et à veiller au remboursement des intérêts et du capital.

Les prêts directs ne doivent donc pas être confondus avec les prêts consentis par ces établissements, à leurs risques et sous leur propre responsabilité.

La principale catégorie de prêts directs de l'Etat est constituée par les prêts sur ressources du fonds de développement économique et social.

La loi du 13 juillet 1978 a créé un nouveau type de prêts imputable sur le compte du F. D. E. S. : le prêt participatif.

Parce qu'ils sont, pour les prêteurs, des créances de dernier rang et que leur rémunération est variable en fonction de l'activité ou de la rentabilité des entreprises bénéficiaires, ces concours sont considérés financièrement comme des fonds propres. Il en résulte que le caractère incitatif sur l'investissement et la création d'emploi est particulièrement élevé, du fait notamment de l'accroissement des capacités d'endettement qu'ils autorisent.

Les prêts participatifs accordés au titre du F. D. E. S. le sont à deux principaux titres :

— les prêts accordés par le fonds spécial d'adaptation industrielle, qui apporte des concours aux entreprises qui engagent des programmes d'investissements et de création d'emplois dans les zones affectées par la reconversion des industries sidérurgiques et navales ;

— des prêts à des entreprises saines en développement engageant des programmes d'investissements et de création d'emplois significatifs, dans des secteurs industriels intéressants ou dans des régions prioritaires.

5. LES BONIFICATIONS D'INTÉRÊT

Dans le but de réduire le coût du financement des entreprises, l'Etat peut, dans certaines conditions, consentir des bonifications d'intérêt, principalement sur des emprunts à long terme liés à des opérations d'investissements.

L'Etat n'a plus décidé d'octroi de bonifications directes à des entreprises industrielles depuis 1969. Il préfère, en effet, faciliter la réalisation d'investissements par l'octroi de primes, directement calculées d'après le montant des investissements réalisés.

L'Etat consent toutefois régulièrement des bonifications à des établissements de crédit spécialisés, afin de limiter le taux des prêts qu'ils consentent aux entreprises et qui répondent à certaines normes ; il consent également des bonifications exceptionnelles pour des prêts entrant dans le cadre de procédures spéciales de financement d'investissements à objectifs particuliers (économies d'énergie, développement des capacités exportatrices, créations d'emploi).

6. LES EXONÉRATIONS FISCALES

La législation fiscale prévoit que l'administration peut, dans certains cas, accorder des réductions ou des exonérations d'impôt pour favoriser certaines actions, notamment pour faciliter la réalisation d'investissements productifs dans certaines régions. Ces aides peuvent revêtir la forme d'amortissements exceptionnels sur certaines immobilisations, de provisions spéciales en franchise de l'impôt sur les sociétés ou d'exonérations de droits d'enregistrement ou de taxe professionnelle.

De telles exonérations ou réductions sont notamment accordées dans le cas d'investissements réalisés dans certaines zones prioritaires.

7. LES GARANTIES

L'Etat peut accorder sa garantie pour faciliter le financement de certaines actions menées par les entreprises. Cette forme d'intervention ne peut pas être considérée comme une aide directe au même titre que les concours précédents, dans la mesure où, en principe, les procédures de garantie n'entraînent aucune décharge budgétaire et peuvent même s'accompagner d'un reversement au Trésor lorsque le montant des redevances versées par les entreprises bénéficiaires excède celui des indemnités payées.

La garantie de l'Etat est accordée de manière exceptionnelle à l'occasion d'investissements ou de production en France.

Ce type d'intervention est utilisé de manière indirecte, par l'intermédiaire de la C. O. F. A. C. E. pour des opérations intéressant le commerce extérieur, et par la C. O. F. A. C. E. et la B. F. C. E. pour les investissements à l'étranger.

ANNEXE III

AIDES ACCORDEES ET AIDES VERSEES EN 1978 PAR L'ETAT AUX ENTREPRISES INDUSTRIELLES

A. — Les subventions. (En millions de francs.)

NATURE DE LA SUBVENTION	MONTANT décidé.	MONTANT versé.
Les primes de développement régional.....	474,30	
Les primes de localisation des activités tertiaires	37,20	
Les primes de localisation des activités de recherche.....	5,32	452,40
Les indemnités de décentralisation.....	1,81	
L'aide spéciale rurale.....	57,43	
L'aide au développement industriel de la Bretagne.....	0,92	
Les primes aux prises de participation des sociétés de développement régional.....	61,8	61,8
La prime d'emploi (D. O. M.).....	12,27	
La prime d'équipement (D. O. M.).....	21,68	24,50
Les crédits de politique industrielle.....	154,08	124,05
Les actions de démonstration de l'agence pour les économies d'énergie.....	20,8	12,89
Les primes aux investissements économisant l'énergie	30,53	12,22
Les primes aux investissements économisant les matières premières.....	37,19	20,02
Les subventions au titre de l'énergie solaire.....	9,74	0,90
Le fonds de la recherche dans le domaine des eaux continentales, de l'atmosphère, du bruit et de l'environnement.....	4,82	4,70
Les aides au secteur industriel pour la prévention des pollutions et nuisances.....	3,71	3,21
Le fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement.....		
Les aides au paiement des redevances de pollution.....	10,18	9,54
Le fonds de la recherche.....	123,68	123,68
L'aide au pré-développement.....	28,45	19,40
La prise en charge d'une partie des allocations conventionnelles de chômage partiel..	162,54	172,89
L'aide à l'adaptation professionnelle.....	31,16	21,39
L'aide à la formation.....	53,90	53,90
Les contrats emploi-formation.....	335,05	335,05
L'aide à l'amélioration des conditions de l'emploi.....	5,20	5,20
L'aide à la construction navale.....	985,09	1 041,96
Les aides au développement d'appareils aéronautiques nouveaux.....	834,03	974,20
Les aides à la recherche en aéronautique civile.....	95,99	60,70
La prime d'orientation agricole.....	251,4	192,2
L'aide au matériel de presse.....	9	9
L'aide aux fabricants de papier journal.....	27,1	27,1
Les aides à l'industrie des hydrocarbures.....	197,12	197,1
Les aides à l'informatique :		
Chapitre 56-01 [art. 9 et 10] (1).....	3,8	6,3
Chapitre 66-05 [art. 10 et 20] (1).....	524,6	437,9
L'aide à l'industrie cinématographique (1).....	256,9	228,31
Totaux	4 868,79	4 632,01

(1) Une partie de ces aides peut donner lieu à des remboursements.

B. — Les avances remboursables en cas de succès.

	CREDITS CONSOMMES		MONTANT des rembourse- ments.
	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	
(En millions de francs.)			
L'aide au développement de la recherche.....	311,1	287,1	48,9
Lancement de certains matériels aéronautiques et d'armement (compte spécial 904-15).....	117,96	65,39	18,83
Contribution de l'Etat à l'effort de prospection et de présenta- tion à l'étranger de matériel aéronautique, électronique et mécanique de fabrication française.....	14	4,06	>
La promotion de la géothermie.....	6,45	6,45	>
Le plan cuivre.....	38,28	25,20	>
L'aide à la prospection d'uranium.....	38,97	39,87	>
Totaux	526,76	428,07	67,73

C. — Les prêts.

	MONTANT des prêts accordés.	MONTANT des prêts accordés.	MONTANT des rembour- sements.
(En millions de francs.)			
Les prêts sur ressources du F. D. E. S.	1 420,27	1 228,64	477,6
Les prêts sur ressources du Fonds forestier national.....	35,10	12,30	10,1
T x	1 455,37	1 240,94	487,6

D. — Les avantages fiscaux.

(En millions de francs.)

	EVALUATION de la perte de recettes.
Exonération de la taxe professionnelle.....	379,30
Réduction du droit de mutation et de la taxe de publicité foncière.....	24,92
Amortissement exceptionnel de 25 % sur les constructions nouvelles.....	50,95
Apport partiel d'actifs et scissions.....	p. m.
Transferts de déficits.....	3,66
Intégration fiscale.....	p. m.
Conventionnement	>
Liquidation de sociétés inactives.....	7,73
Création d'établissements industriels à l'étranger.....	5,19
Création d'établissements commerciaux à l'étranger.....	30,08
Exonération des bénéficiaires métropolitains réinvestis dans les D. O. M. - T. O. M. ...	7,64
Exonération des bénéficiaires locaux réinvestis dans les D. O. M. - T. O. M.	5,90
Exonération du produit net des activités nouvelles dans les D. O. M. - T. O. M.	5,20
Total	520,57

E. — Les garanties.
(En millions de francs.)

	VERSEMENTS du Trésor.	REVERSEMENTS de la COFACE.
Assurance-crédit	325	220
Risques économiques.....	1 035	»
Assurances-prospection	50,5	»
Totaux	1 410,5	220

F. — Les bonifications.
(En millions de francs.)

	MONTANT des versements.
Bonifications normales.....	386,2
Bonifications liées aux procédures spéciales.....	330,3
Garantie de change.....	10
Total	726,8

ANNEXE IV

REPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Question 1. — La Cour signale dans son rapport qu'une partie des sommes prélevées par l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux apparaît au sein des fonds de concours (p. 100 du rapport). Est-il possible d'isoler l'ensemble des prélèvements pour frais d'assiette, de recouvrement et de non-valeurs des impôts locaux ? Dans l'affirmative, quels sont les montants pour 1978 ?

Réponse. — En application des articles 1641 et suivants du Code général des impôts, l'Etat perçoit, en sus du produit des impositions revenant aux collectivités locales ainsi qu'à divers organismes :

1° Un prélèvement pour frais de dégrèvement et de non-valeurs qu'il prend en charge (3,5 %) ;

2° Un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement (4 %).

Le produit du premier est englobé dans celui de tous les impôts directs, autres que l'impôt sur le revenu, perçus par voie d'émission de rôles au profit de l'Etat et comptabilisés à la ligne de recettes n° 2 du budget général.

Il résulte cependant d'une réponse du Ministre du Budget à une question écrite d'un député que le montant des prélèvements pour frais de dégrèvement et de non-valeurs inclus dans les émissions de rôles de l'année 1978 s'est établi à 1 903 millions.

Les prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement sont comptabilisés comme recettes non fiscales de l'Etat, parmi les « Taxes, redevances et recettes assimilées », pour l'essentiel (1) à la ligne de recettes budgétaires n° 310 intitulée « Frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs et taxes assimilées établis et perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes ». Le montant des prises en charge de l'espèce s'est élevé en 1978 à 2 443 millions ; les recouvrements correspondants ont été comptabilisés en recettes soit à la ligne n° 310 susvisée, soit à la ligne 901 « Fonds de concours » pour la partie affectée à la couverture des frais de service.

Question 2. — La Cour peut-elle préciser la nature et le montant des taxes intérieures sur les produits pétroliers inscrites au budget général (p. 34 du rapport) ainsi que le montant de la T.I.P.P. affecté au F.S.I.R. (p. 62 du rapport).

Réponse. — La taxe intérieure sur les produits pétroliers est une taxe de consommation applicable à divers produits pétroliers ou assimilés figurant au tableau B inclus dans l'article 265-1 du Code des douanes.

Il s'agit, non d'une taxe *ad valorem*, mais d'une taxe spécifique dont la quotité, différente selon les produits, a varié comme suit pour les principaux d'entre eux en 1977 et 1978.

(1) Et, accessoirement, aux lignes 309 et 336 du budget général pour respectivement 5,7 millions et 36,7 millions.

PRODUITS	AU	A COMPTER	A COMPTER	A COMPTER
	1 ^{er} janvier 1977.	du 15 juin 1977 (1).	du 1 ^{er} février 1978 (2).	du 23 juin 1978 (3).
	[En francs par hectolitre.]			
Essence d'aviation	57,39	Inchange.	60,73	83,21
Supercarburant	97,95	162,95	107,11	130,43
Essence	92,59	96,76	100,10	122,58
Gasoil	45,41	48,74	51,23	66,22
Fuel domestique n° 1.....	1,83	Inchangé.	3,16	10,16

- 1^o Loi de finances rectificative du 14 juin 1977, article 6.
 2^o Loi de finances pour 1976, en date du 30 décembre 1977, article 21.
 3^o Loi de finances rectificative du 22 juin 1978, article 1^{er}.

Le produit total de la taxe s'est élevé à 27 920,5 millions en 1977 et à 35 594,3 millions en 1978, la part revenant au budget général s'établissant à 23 187,2 millions en 1977 et à 30 474,2 millions en 1978, en raison du prélèvement opéré au profit du Fonds spécial d'investissement routier en application de l'article 77 de la loi de finances du 26 décembre 1959. Ce prélèvement ne s'applique qu'à la part du produit de la taxe provenant des carburants routiers. Son taux, fixé par les lois de finances, a varié comme suit au cours des dernières années :

ANNEES	TAUX en pourcen- tage.	OBSERVATIONS
1976 ...	22,1	Loi de finances pour 1976, article 20.
	17,7	A compter du 1 ^{er} novembre 1976 (loi de finances rectificative du 29 octobre 1976).
1977 ...	17,7	Loi de finances pour 1977, article 18.
1978 ...	16,22	Loi de finances pour 1978, article 30.
	15	A compter du 23 juin 1978 (loi de finances rectificative du 22 juin 1978).
1979 ...	12,26	

Ces variations s'expliquent par le fait que le taux du prélèvement est établi, en fonction du produit global attendu de la taxe, de façon à satisfaire les besoins du fonds, préalablement évalués. Les réductions de taux décidées en cours d'année par les lois de finances rectificatives des 29 octobre 1976 et 22 juin 1978 ont eu pour objet de réserver au budget général l'intégralité des ressources supplémentaires escomptées du relèvement de la quotité des taxes.

Le prélèvement effectué au profit du F.S.I.R. s'est élevé à 4 733,3 millions en 1977 et à 5 120,1 millions en 1978.

Question 3. — La Cour estime-t-elle justifiée l'imputation de dépenses liées à « l'entretien des détenus » (Ministère de la Justice) et aux « frais de réceptions exceptionnelles » (Ministère des Affaires étrangères) sur le crédit global pour dépenses éventuelles (p. 114 et 115 du rapport).

Réponse. — L'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances parce que les dépenses affectées à ces crédits sont engagées en vertu d'une loi ou d'un règlement contresigné par le ministre des finances. La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée chaque année par la loi de finances.

Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. S'il est constaté en cours d'année que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés par arrêté du Ministre des Finances, par prélèvements sur le crédit global pour dépenses éventuelles... »

L'état G annexé à la loi de finances pour 1978 a arrêté la liste des dépenses auxquelles s'appliquent des crédits provisionnels.

Cette liste comprend, comme les années précédentes, parmi des dépenses de nature diverse, notamment le chapitre 34-03 « Frais de réceptions exceptionnelles, voyages du Président de la République et du Premier Ministre à l'étranger » du budget des Affaires étrangères, et le chapitre 34-23 « Services pénitentiaires, entretien des détenus » du budget de la Justice. La majoration des crédits de ces chapitres par voie de répartition à partir du crédit pour dépenses éventuelles ouvert au budget des charges communes n'appelle donc aucune observation quant à la procédure suivie.

Il paraît au surplus incontestable que la nature même des dépenses en cause fait obstacle à une exacte appréciation des crédits nécessaires au moment de l'élaboration des lois de finances. Toutefois, comme la Cour l'a déjà relevé, la répétition d'une année à l'autre de répartitions ayant le même objet et portant sur des crédits d'importance voisine tend à montrer que les dotations initiales pourraient être mieux évaluées (1). A l'inverse, on peut observer que la procédure suivie est de nature à permettre, en cours d'année, un ajustement aussi exact que possible des crédits aux besoins, donc à faciliter la maîtrise de l'emploi de ces dotations.

Question 4. — Le budget 1978 est marqué par un accroissement très sensible des « Prélèvements au profit des Communautés européennes ». La Cour peut-elle indiquer la ventilation de ces prélèvements en 1978 et au cours des années antérieures ?

Réponse. — Les prélèvements opérés sur les recettes du budget général au profit des Communautés européennes au cours de la gestion 1978 et des années antérieures correspondent essentiellement :

1° Au reversement, depuis 1971, des droits et taxes visés à l'article 2 de la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés, droits et taxes dont l'assiette et le recouvrement sont assurés par les services douaniers et fiscaux français et dont le montant apparaît en recettes au budget général : droits d'importation (2), prélèvements agricoles, montants compensatoires (3), cotisations à la production sur les sucres (4) (lignes de recettes n° 33, 34 et 51 dans la nomenclature des voies et moyens de 1978).

2° A la contribution financière, calculée en fonction de l'importance respective des produits nationaux bruts des divers Etats membres qui, de 1975 à 1978, a remplacé, en application de l'article 4 de la décision susvisée, les ressources attendues de la taxe à la valeur ajoutée communautaire. En effet, l'entrée en vigueur de celle-ci, prévue pour le 1^{er} janvier 1975, a dû être différée dans l'attente de l'uniformisation des règles d'assiette de la T. V. A. applicables dans les différents pays de la Communauté.

(1) Les dotations des chapitres 34-03 du budget des Affaires étrangères et 34-23 du budget de la Justice ont d'ailleurs été majorées respectivement de 10 millions et de 32,6 millions par la loi de finances pour 1980.

(2) A l'exclusion des droits d'importation sur les produits « C. E. C. A. » qui ne constituent pas des ressources propres au sens de la décision du 21 avril 1970.

(3) Montants compensatoires « adhésion » dus par les nouveaux Etats membres et montants compensatoires monétaires perçus dans les relations avec les pays tiers.

(4) A l'exclusion de la cotisation de stockage des sucres qui, établie et perçue par le Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (F. I. S. R.), est reversée aux Communautés sans transit par le budget général.

Il s'y est ajouté :

1° En 1978, une contribution financière complémentaire au titre des articles 131 et 132 de l'acte relatif à l'adhésion aux Communautés européennes de nouveaux Etats membres (1).

2° En 1976, 1977 et 1978, des versements correspondants à l'apurement d'opérations du Fonds européen d'orientation et de régularisation agricole (F.E.O.G.A.) « Section orientation », antérieures à 1971 (2).

3° En 1978, des intérêts de retard au titre des cotisations à la production sur les sucres.

Le montant des prélèvements ainsi opérés apparaît dans le tableau ci-après pour l'année 1978 et les trois années antérieures.

Prélèvements opérés sur les recettes du budget général au profit des Communautés européennes.

	1975	1976	1977	1978
	(En millions de francs.)			
A. — Reversements de droits et taxes :				
Droits d'importation.....	2 913,1	3 499,5	3 753,8	3 801,8
Prélèvements agricoles et montants compensatoires	248,5	384,9	643,0	795,9
Cotisations à la production sur les sucres. (a) — 02	>	>	42,6	556,5
Total pour le A.....	3 161,4	3 884,4	4 439,4	5 154,2
B. — Contributions financières :				
Contribution financière normale (T. V. A. à partir de 1979).....	4 457,9	4 923,3	4 674,7	(*) (b) 7 437,7
Contribution « Article 131 » (G.-B.).....	>	>	>	747,1
Total pour le B.....	4 457,9	4 923,3	4 674,7	8 184,8
C. — Divers.....	>	(c) 88,9	(c) 88,9	(d) 91,0
Total général.....	7 619,3	8 896,6	9 203,0	13 430,0

(a) Restitution d'un trop versé antérieur.

(b) Dont 132,5 millions au titre d'apurement des années antérieures : + 747,6 pour 1975 et 1976 ; — 615,1 pour 1977.

(c) Versements au F. E. O. G. A. « Orientation », au titre de régularisation d'opérations antérieures à 1971.

(d) Dont 88,9 millions de versements au F. E. O. G. A. « Orientation » (cf. « c ») et 2,1 millions d'intérêts de retard (cotisations à la production sur les sucres).

(*) Système des 1'12 provisoires.

(1) (Cf. *Journal officiel* des Communautés européennes n° L 73 du 27 mars 1972). La fraction du budget des Communautés non couverte du fait de l'application de l'article 131 (limitation de la progression des contributions des nouveaux adhérents) doit être, aux termes de l'article 132, prise en charge par les Etats membres originaires.

(2) Antérieures par conséquent, au financement du F. E. O. G. A. par l'ensemble des ressources communautaires.

Question 5. — Dans le tableau de synthèse générale du budget 1978 figurant p. 44 et 45 du projet de loi, le montant final (col. 6) des soldes nets des comptes de commerce, d'opérations monétaires et de règlement avec les gouvernements étrangers dépasse de plusieurs milliards de francs les soldes inscrits dans la loi de finances (col. 1), sans qu'aucune justification ne soit fournie. Le Cour peut-elle donner des éclaircissements sur ces écarts ?

Réponse. — Le régime des prévisions et des autorisations budgétaires concernant les comptes de commerce, d'opérations monétaires et de règlement avec les gouvernements étrangers est fixé par les articles 26 et 27 de la loi organique relative aux lois de finances.

Aux termes de l'article 26, les prévisions de dépenses concernant les comptes de commerce ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. L'article 27 dispose que pour les comptes d'opérations monétaires et de règlement avec les gouvernements étrangers, la présentation de prévisions de recettes et dépenses est facultative, le découvert fixé annuellement pour chacun des comptes étant limitatif.

Ce régime, distinct de celui des autres comptes spéciaux du Trésor, s'explique par la nature particulière des opérations que retracent ces trois catégories de comptes, opérations dont les montants sont susceptibles de varier fortement, dans des conditions imprévisibles.

Les écarts qui apparaissent entre les ressources nettes ou charges nettes qui figurent au tableau général d'équilibre de la loi de finances initiale et les soldes inscrits au tableau de synthèse générale du projet de loi de règlement n'appellent donc pas de justifications. Ils nécessitent en revanche des éclaircissements que la Cour tente de donner dans son rapport relatif au règlement du budget (1).

Ces explications sont d'ailleurs différentes pour chacune des catégories de comptes.

Pour les comptes de commerce, l'excédent net constaté a été de 729 millions, alors que la loi de finances initiale avait prévu une charge nette de 73 millions. Cet écart paraît cependant faible (2,8 %) si on le rapporte à la masse globale des opérations de ces comptes : pour 1978, 29 035 millions en recettes et 28 306 millions en dépenses.

En ce qui concerne les comptes de règlement, la charge nette, qui figurait pour 74 millions à la loi de finances initiale, a été en réalité de près de 467 millions.

Cette évolution est due pour l'essentiel à la situation du compte de consolidation des dettes commerciales de pays étrangers dont les dépenses ont atteint 545 millions (+ 136 %) et les recettes seulement 96,5 millions (— 42 %). Pour ce compte, la prévision se révèle impossible car les ressources et les charges résultent de facteurs qui ne dépendent pas uniquement du Gouvernement français : rythme de conclusion d'accords internationaux multilatéraux et bilatéraux, délais d'appel des fonds par les Etats bénéficiaires, respect plus ou moins strict des échéances de remboursement des prêts (2).

Quant aux comptes d'opérations monétaires, dont les résultats sont fortement débiteurs (— 3 231 millions, après déduction des opérations avec le F.M.I., au lieu de — 1 450 millions selon les prévisions), leur situation est imputable au compte de Pertes et bénéfices de change. Les résultats de ce compte ont été, en 1978, affectés par des moins-values sur les avoirs en devises et en droits de tirage spéciaux. Ces mouvements monétaires sont imprévisibles. Les résultats du compte de Pertes et bénéfices de change proviennent donc d'opérations d'une nature très différente de celles que retracent les autres budgets et comptes spéciaux. Ils peuvent être isolés du résultat global d'exécution des lois de finances : l'excédent de charges pour 1978 s'établit alors à 34,3 milliards au lieu de 38,2 milliards si l'on inclut les opérations précitées.

(1) Pages 74 à 78 du rapport en vue du règlement du budget de 1978.

(2) Cf. réponse de la Cour à la question n° 10 posée par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale à propos du rapport sur le règlement du budget de 1978.

Question 6. — Préciser l'emploi des dotations du Fonds d'action rurale (chapitres 46-53 et 61-63 du budget de l'Agriculture) en 1976, 1977 et 1978.

Réponse. — La dénomination Fonds d'action rurale recouvre deux chapitres du budget de l'Agriculture, tous deux ouverts par la loi de finances pour 1970, l'un au Titre IV, l'autre au Titre VI. Mis à part les traits communs que sont leur dénomination et la caractéristique d'un regroupement des crédits en fonction des objectifs à atteindre, ces deux chapitres répondent à des finalités bien distinctes. L'emploi de leurs dotations doit donc être analysé séparément.

A. — TITRE IV. — L'emploi des crédits du chapitre 46-53.

1° Les objectifs retenus à l'origine étaient au nombre de trois (1) :

— assurer le paiement des avantages viagers divers accordés à certains agriculteurs qui cessent leur exploitation ; il s'agit donc d'accroître le volume des crédits disponibles pour l'octroi des indemnités viagères de départ (I. V. D.), payées sur le chapitre 46-57 (F. A. S. A. S. A.) ;

— allouer des suppléments de bourses aux enfants d'agriculteurs établis sur de petites exploitations, et accorder des primes d'installation à ceux d'entre eux qui auront satisfait aux épreuves finales de l'enseignement reçu ; l'objectif est ici d'abonder les crédits des chapitres 43-31 (bourses d'études) et 46-57, article 80 (F. A. S. A. S. A., primes d'installation) ;

— contribuer au financement des mesures d'organisation des marchés, de promotion économique et d'aide sociale concourant à la réalisation des objectifs définis par la loi d'orientation agricole.

Les deux premiers objectifs sont communément regroupés sous la dénomination : « F. A. R. social » ; le troisième, dont la définition est singulièrement vague correspond au « F. A. R. économique ».

2° Le niveau des dotations et la consommation des crédits :

L'évolution des dotations et des dépenses est retracée dans le tableau ci-après :

ANNEES	CREDITS disponibles avant annulations.	CREDITS disponibles après annulations.	DEPENSES	REPORTS	TAUX de consommation (1). (En pourcentage.)
1976	246,4	223,1	194,4	28,7	78,9
1977	242,7	234,1	179,8	54,3	74,1
1978	263,8	263,8	258,8	5	98,1

(1) Sur crédits disponibles avant annulations.

3° L'utilisation des crédits :

Il convient de distinguer les parts respectives du « F. A. R. social » et du « F. A. R. économique » avant d'apporter quelques précisions sur la répartition des dépenses à l'intérieur de ces deux catégories.

a) Le tableau suivant indique cette répartition :

ANNEES	F. A. R. ECONOMIQUE		F. A. R. SOCIAL		TOTAL (En millions de francs).
	(En millions de francs).	(En pourcentage.)	(En millions de francs).	(En pourcentage.)	
1976	73,3	37,7	121,1	62,3	194,4
1977	86,9	48,3	92,9	51,7	179,8
1978	106,2	41	152,6	59	258,8

(1) Selon les déclarations du Ministre de l'Agriculture au Parlement.

Les variations qui apparaissent d'une année à l'autre montrent que la répartition entre dépenses sociales et économiques ne répond pas à des normes précises, une prépondérance étant toutefois accordée au « F. A. R. social ».

b) Le F. A. R. social :

Une analyse portant sur six années (1973 à 1978) révèle que les crédits du F. A. R. social ont essentiellement servi (à concurrence de 55,8 %) à majorer les dotations nécessaires au paiement des indemnités viagères de départ. Viennent ensuite, notamment, les O. G. A. F. (14 %) (1), les primes d'apport structurel (9,3 %), les indemnités aux travailleurs agricoles (4 %), les indemnités d'attente (3,7 %) et les dotations aux jeunes agriculteurs (3,6 %, représentant des versements en 1976 seulement). En revanche, les crédits du chapitre 46-53 n'ont pas servi à allouer de bourses.

c) Le F. A. R. économique :

Dans leur quasi-totalité, les crédits du F. A. R. économique sont employés au versement de subventions qui sont, ou bien imputées sur le chapitre 46-53, ou bien, après transfert, sur d'autres chapitres. Une analyse portant également sur la période 1973-1978 révèle que l'élevage en a été le principal bénéficiaire, recevant les trois quarts (2) des dépenses finales du chapitre 46-53. La production végétale n'a reçu, quant à elle, que 6,2 % des concours, en faveur de trois secteurs (la vigne, la pomme de terre et le sucre).

On doit relever qu'en 1976 ont été imputées sur le F. A. R. des dépenses d'indemnisation de calamités agricoles liées à la sécheresse, qui ne correspondent pas aux objectifs du Fonds.

L'année 1978 a été marquée par un accroissement des dépenses diverses (notamment pour l'enseignement et la formation). Les productions animales ont continué à recevoir près des trois quarts des dotations, mais la diminution de la part des bâtiments d'élevage, amorcée les années précédentes, s'est accentuée, tandis qu'augmentaient les concours destinés à la sélection animale (en partie pour la relance porcine). Enfin, on doit noter que la prophylaxie de la brucellose a, pour cette même année 1978, absorbé jusqu'à 36 % des dotations du F. A. R. économique.

B. — TITRE VI. — *L'emploi des crédits du chapitre 61-63.*

1° Les objectifs.

Selon une circulaire du Ministre de l'Agriculture de 1970, les crédits du chapitre 61-63 devaient bénéficier par priorité aux régions « dont l'économie semble devoir revêtir à long ou moyen terme un caractère rural dominant », marquées en même temps par un dépeuplement et une faible productivité. Le F. A. R. devait contribuer à renverser cette tendance, priorité devant être donnée aux opérations présentant plusieurs aspects complémentaires et correspondant à une « politique de développement coordonnée et concertée ».

2° Fixées pour 1976 et 1977 à 51 millions, les dotations en autorisations de programme ont été ramenées à 35 millions de francs en 1978. Leur taux d'utilisation a constamment été supérieur à 90 %. Les crédits de paiement ouverts par voie législative ont atteint 46 millions en 1976, 50,2 millions en 1977, 50 millions en 1978. Leur taux de consommation a également été élevé, quoique plus irrégulier que pour les autorisations de programme.

(1) Opérations groupées d'aménagement foncier.

(2) Dont 41 % pour les bâtiments et 19 % pour la sélection animale.

3° L'examen de l'emploi de ces dotations révèle que le chapitre 61-63 a été utilisé comme chapitre « Réservoir », dont les crédits ont servi à abonder ceux d'autres chapitres du Titre VI. Cette méthode a conduit à des financements complexes, voire confus, sur de multiples chapitres, ainsi qu'à des imputations souvent discutables (1).

En ce qui concerne la répartition géographique des dépenses, un sondage opéré sur l'année 1977 a montré que les crédits du F. A. R. avaient été, pour cette année, utilisés dans 84 départements, dont 28 avaient reçu un pourcentage de crédits supérieur à la moyenne (1,2 %). Une telle dispersion ne paraît guère conforme aux objectifs prévoyant une concentration au bénéfice de zones en déclin.

S'agissant des programmes bénéficiaires, une analyse portant sur trois ans a permis de constater que les équipements retenus dans des plans d'aménagement rural n'ont bénéficié que de 21,7 % des dotations, ceux inscrits dans des contrats de pays de 10,8 %, ceux figurant dans des études de schémas d'aménagement rural de 27 %, alors que 40,5 % allaient à des équipements relevant des procédures habituelles.

Pour une part importante des crédits, le chapitre 61-63 apparaît donc comme un simple complément des dotations inscrites à d'autres chapitres du Titre VI.

Quant aux catégories d'opérations ainsi aidées, elles ont correspondu pour l'essentiel à des travaux dans les villages (35,6 %), des équipements touristiques et de loisirs (25,4 %), des travaux d'hydraulique agricole (13,7 %) et de remembrement (10,5 %).

Questions. — 7. — La Cour dispose-t-elle de renseignements supplémentaires en ce qui concerne la nature, l'origine et le mode de comptabilisation des créances dont il est fait remise à certains pays en voie de développement (art. 16 du projet de la loi de règlement) ?

Réponses. — 1° Après que la Cour eut arrêté son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'année 1978, le Gouvernement a amendé le texte initial de l'article 16 du projet de loi portant règlement définitif de ce budget.

La modification a consisté à introduire dans le texte même du projet de loi le montant maximum des remises de dettes qui pourraient être consenties à « certains pays en développement faisant partie de la catégorie des moins avancés » ; cet aménagement a rendu le texte conforme aux dispositions de l'article 1^{er} (4^e alinéa) de la loi organique.

Le plafond de 682 millions ainsi fixé par l'article 16 est inférieur au total de 748 millions mentionné dans l'exposé des motifs qui accompagnait le texte primitif. La différence de 66 millions correspond à un ensemble de créances, en capital et intérêts, du Fonds d'aide et de coopération (F. A. C.) sur divers Etats africains et organismes publics ou semi-publics qui y sont implantés.

Les ressources de ce Fonds proviennent, pour l'essentiel, de crédits ouverts au budget de la Coopération et qui sont considérés comme consommés dès leur ordonnancement au profit du F. A. C., quels que puissent être ensuite les délais et les modalités de leur utilisation effective. Les uns et les autres relèvent de décisions du Comité directeur du F. A. C. qui peuvent se traduire par l'octroi d'avances « à terme non défini », ou assorties de différés de remboursement de plus ou moins longue durée. C'est donc à ce Comité qu'il appartient de transformer éventuellement en subventions les avances qu'il a précédemment allouées ; de telles décisions demeureront en toute hypothèse sans incidence directe sur le règlement définitif des budgets ultérieurs de l'Etat.

2° Les remises de dettes envisagées dans le projet de loi portent donc désormais sur un ensemble de créances s'élevant à 682 millions (capital + intérêts). Celles-ci comprennent :

— d'une part, en en-cours de 561,5 millions au 31 décembre 1978, correspondant à des prêts d'aide publique accordés ou gérés par la Caisse centrale de coopération économique (C. C. C. E.) aux secteurs public et semi-public de neuf Etats d'Afrique (cf. infra § 3),

(1) Cf. rapport de la Cour en vue du règlement du budget de 1978, p. 137.

- d'autre part, un en-cours évalué à la même date et dans les mêmes conditions à 120,4 millions, correspondant à des prêts accordés par le Trésor au Gouvernement du Bangla-Desh dans le cadre de protocoles financiers (cf. infra § 4).

3° Parmi les prêts consentis aux secteurs public et semi-public des neuf Etats africains, on relève :

— d'une part, des prêts du F.D.E.S., aux risques du Trésor, gérés par la C. C. C. E. ; ces prêts n'ont bénéficié qu'au seul secteur public ;

— d'autre part, des prêts accordés par la Caisse centrale et financés indistinctement sur des ressources du F. D. E. S. (aux risques de l'établissement), sur les fonds propres de la C. C. C. E. et sur le produit des emprunts émis par elle.

L'en-cours global, en capital et intérêts, de 561,5 millions, comprend, à hauteur de 21,2 millions, des impayés sur échéances du 31 décembre 1978 et antérieures ; au lendemain de l'échéance du 31 décembre 1979, les impayés sont passés à 68,4 millions.

Les dernières annuités sont exigibles en 1966 pour ce qui concerne les prêts de la C. C. C. E. et en l'an 2002 pour ce qui concerne les prêts du F. D. E. S. aux risques du Trésor. Le budget de l'Etat serait donc affecté par la mesure proposée jusqu'en 2002, de façon globalement croissante jusqu'en 1983 (1) (annuité de 52,8 millions), puis décroissante (annuité de 265 400 francs en 2002).

Un tableau annexe ventile l'en-cours global de 561,5 millions entre les neuf Etats concernés en distinguant les prêts pour le compte du Trésor au secteur public et les prêts de la C. C. C. E. aux secteurs public et semi-public.

Cette dernière catégorie de prêts, dont l'en-cours atteint 318,2 millions, représente plus de 56 p. 100 du total. Les organismes semi-publics implantés en Haute-Volta et au Tchad sont, à eux seuls, débiteurs d'une somme globale de 240,3 millions correspondant aux trois quarts des créances de la Caisse centrale sur le secteur semi-public.

En Haute-Volta, le principal débiteur est la Banque nationale de développement (en-cours de 95,3 millions) à raison notamment du financement de la Société sucrière de Haute-Volta (en-cours de 52,4 millions). Au Tchad, les débiteurs les plus importants sont la Société nationale sucrière (en-cours de 62,2 millions) et la Société cotonnière du Tchad (en-cours de 46,6 millions).

4° Les créances sur le Bangla-Desh (en-cours de 120,4 millions) comprennent :

— d'une part, la fraction non encore amortie d'un prêt jadis consenti au Pakistan pour financer la création d'une entreprise industrielle implantée au Bangla-Desh (en-cours résiduel de 8,4 millions) :

— d'autre part, la fraction mobilisée des prêts d'un montant en capital de 90 millions accordés à ce pays dans le cadre de quatre protocoles financiers conclus au cours de chacune des années 1974 à 1977 (en-cours, capital + intérêts de 111,9 millions).

Ces prêts, au taux de 3 p. 100 sur trente ans, assortis d'un différé d'amortissement de dix ans, ont été consentis par le Trésor et imputés à des comptes spéciaux ouverts en application de l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 1960 (n° 60-859 du 13 août 1960) et de l'article 83 de la loi de finances pour 1968 ; ils sont gérés par le Crédit national. La fraction non encore amortie de ces prêts figure actuellement au débit du compte spécial n° 903-07 « Prêts à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement ».

Une remise de dettes au Bangla-Desh se traduirait pour le budget de l'Etat par une charge annuelle qui irait croissant jusqu'en 1989 pour atteindre alors un maximum de 5,9 millions (capital + intérêts) avant de diminuer progressivement, la dernière annuité (en 2008) s'élevant à 800 000 F (2).

(1) Compte non tenu de la charge exceptionnelle correspondant aux impayés au 31 décembre 1979 (68,4 millions).

(2) Ces estimations ne tiennent pas compte de l'incidence de l'amortissement de la fraction résiduelle du prêt antérieurement accordé au Pakistan (en-cours de 8,4 millions).

SITUATION DES EN-COURS EN CAPITAL ET INTERETS AU 31 DECEMBRE 1978
(En millions de francs.)

DEBITEURS	PRETS pour le compte du Trésor au secteur public.	PRETS DE LA CAISSE CENTRALE de coopération économique.			Total général.
		Au secteur public.	Au secteur semi-public.	Total.	
Bénin	1,3	8,9	23,1	32,0	33,3
Burundi	>	1,6	0,6	2,2	2,2
Comores	6,9	25,1	12,7	37,8	44,7
Centrafrique	10,9	4,1	4,5	8,6	19,0
Guinée	>	21,6	>	21,6	21,0
Haute-Volta	>	38,3	106,6	144,9	144,9
Mali	3,4	80,8	23,0	103,8	107,2
Niger	>	38,9	14,0	52,9	52,9
Tchad	>	1,5	133,7	135,2	135,2
Total	22,5	220,8	318,2	539,0	501,0