

N° 283

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 avril 1982.

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 1979.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 101, 735 et in-8° 117.

Sénat : 249 (1981-1982).

Lois de règlement. — Budget de l'Etat.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	3
PREMIÈRE PARTIE. — La conjoncture économique en 1979	5
I. — Le contexte international	6
II. — La situation économique française	10
DEUXIÈME PARTIE. — L'évolution des grandes masses budgétaires	15
CHAPITRE PREMIER. — Des dépenses publiques augmentant plus vite que le produit intérieur brut	19
I. — La forte aggravation de la charge de la dette publique	21
II. — La progression modérée des dépenses de fonctionnement	22
III. — La poursuite de la croissance des dépenses d'intervention	24
IV. — La majoration des investissements directs de l'Etat	27
V. — L'augmentation des subventions d'investissement	28
CHAPITRE II. — Des recettes proches des prévisions	30
I. — Une certaine augmentation de la pression fiscale	31
II. — La poursuite du fléchissement des impôts directs	32
III. — L'accroissement des rentrées de T.V.A.	34
IV. — La forte augmentation des droits de douanes et des taxes intérieures sur les produits pétroliers	34
V. — La progression du produit de l'enregistrement	35
VI. — Le nouvel accroissement des prélèvements au profit des Communautés européennes	35
CHAPITRE III. — Un déficit budgétaire du même ordre qu'en 1978	36
I. — Le déficit budgétaire	36
II. — La charge de trésorerie et son financement	37
TROISIÈME PARTIE. — La gestion des crédits	41
CHAPITRE PREMIER. — Les modifications apportées par la loi de finances rectificative	42
I. — Les dépenses définitives	42
II. — Les dépenses temporaires	44

	Pages
CHAPITRE II. — <i>Les modifications apportées par les mesures d'ordre réglementaire</i>	45
I. — Les annulations de crédits non ratifiées par la loi de finances rectificative	47
II. — Les mesures affectant la répartition et l'utilisation des crédits	47
III. — Les mesures augmentant les crédits et résultant de l'accroissement des recettes	53
IV. — La gestion des autorisations de programme	55
CHAPITRE III. — <i>Les modifications proposées par le projet de loi de règlement</i> ..	58
I. — Les dépassements de crédits dans le budget général	60
II. — Les dépassements de crédits dans les budgets annexes	62
III. — Les dépassements de crédits dans les comptes spéciaux du Trésor	63
CHAPITRE IV. — <i>Les principales observations de la Cour des comptes</i>	64
I. — Des dépassements de crédits importants	64
II. — Des imputations irrégulières	66
III. — Des transferts de crédits d'une régularité douteuse	68
Examen en Commission	71
I. — L'examen des dispositions du projet de loi	71
II. — L'audition du Premier président de la Cour des comptes	75
III. — La discussion du projet de loi en Commission	77
Annexe : Réponses de la Cour des comptes au questionnaire de la commission des Finances du Sénat	93

MESDAMES, MESSIEURS,

La discussion d'un projet de loi portant règlement définitif d'un budget fournit l'occasion de procéder à un examen aussi complet et détaillé que possible dudit budget. Ainsi, pour celui de 1979, il paraît intéressant :

— de le replacer dans le cadre de la conjoncture internationale et nationale de l'époque ;

— de procéder à l'étude de ses grandes masses, en recherchant notamment le rythme de croissance des dépenses publiques et en s'interrogeant sur l'importance du déficit constaté ;

— de tenir compte des modifications apportées, au plan de la gestion des crédits, par la loi de finances rectificative 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.

PREMIÈRE PARTIE

LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE EN 1979

L'année 1979 a été celle d'un second choc pétrolier, toutefois, celui-ci s'étant produit au cours du second semestre de l'année, ses effets ont été essentiellement ressentis en 1980 : il n'est néanmoins pas possible d'indiquer qu'il a été sans incidence en 1979, notamment en ce qui concerne les soldes extérieurs.

Au surplus, pendant l'année 1979, les conséquences du premier choc pétrolier se sont fait encore sentir, bien que les pays industrialisés aient réussi, avant l'intervention du second choc, à les surmonter dans certains secteurs.



Au *plan international*, la conjoncture économique a été caractérisée par le maintien de la croissance, mais celle-ci étant de type inflationniste, a été insuffisante pour réduire le chômage.

Au *plan interne*, la situation économique française a été marquée :

- par une augmentation des prix supérieure à celle des salaires ;
- par un fort déficit du commerce extérieur qui ne s'explique pas seulement par la hausse du pétrole ;
- par une aggravation du chômage, malgré une demande soutenue.

I. — LE CONTEXTE INTERNATIONAL

1° Une croissance inflationniste.

a) *Un taux de croissance demeuré positif.*

Le produit intérieur brut dans l'ensemble des pays de l'O.C.D.E. a continué de progresser. Toutefois, cette croissance a été moindre qu'en 1978, puisque son taux en volume s'est établi à 3,4 % contre 4,2 %.

A cet égard, il convient plus particulièrement de relever le maintien d'une demande forte à laquelle l'économie interne de chacun des pays a répondu diversement.

Ainsi, aux Etats-Unis, on a constaté une baisse du taux d'épargne des ménages et un investissement productif resté fort. Au Japon, on a noté un net accroissement (+ 17 % en volume) de ce dernier. En revanche, le Royaume-Uni a connu une augmentation de l'offre nettement inférieure à celle de la demande qui n'a dès lors pu être satisfaite, outre le dérapage des prix, que par un sensible relèvement des importations (+ 11 % en moyenne annuelle).

Quant à l'Italie, son taux de croissance (+ 4,5 %) s'explique par l'accroissement de la consommation, la reprise de l'investissement et le gonflement des stocks.

b) *Une forte augmentation des prix.*

Alors qu'en 1978, pour l'ensemble des pays de l'O.C.D.E., le rythme de hausse des prix avait été réduit, en 1979, il s'est accélééré de 1,5 point en moyenne annuelle et de 4 points en glissement.

Ce mouvement est dû à la pression exercée par la demande des entreprises et des ménages ainsi que, à partir du milieu du second semestre plus particulièrement, par la répercussion dans les coûts de production des effets, directs et indirects, du renchérissement des produits de base et de l'énergie.

Le tableau ci-après illustre le double effet du maintien de la croissance et de la hausse des prix :

EVOLUTION EN MOYENNE ANNUELLE EN POURCENTAGE

	Volume du P.I.B. (ou P.N.B.)		Prix à la consommation	
	1978	1979	1978	1979
Etats-Unis	4,4	2,3	6,8	8,9
Japon	5,9	6,1	4,4	3,3
R.F.A.	3,5	4,4	2,6	4,1
France	3,4	3,4	8,8	10,5
Royaume-Uni	3,4	0,8	8,4	11,9
Italie	2,6	4,5	12,1	14,8
Canada	3,4	3,0	7,3	8,5
Les sept pays	4,2	3,4	6,5	8,0

Source : Comptes nationaux de l'O.C.D.E. (sauf la France).

On note que :

— l'abaissement de la moyenne des taux de croissance pour les sept pays de l'O.C.D.E. est essentiellement dû à la diminution du taux de croissance des Etats-Unis et du Royaume-Uni ;

— la France se situe juste dans la moyenne pour la croissance et 2,5 points au-dessus de celle-ci en ce qui concerne l'augmentation des prix.

c) Malgré la création d'emplois, un chômage non maîtrisé.

Le maintien de la croissance en Europe et au Japon a entraîné, en dépit des progrès de productivité, des créations d'emplois plus nombreuses qu'en 1978. Si, à l'inverse, aux Etats-Unis, celles-ci ont perduré, c'est, malgré le ralentissement de la croissance, en raison du fléchissement de la productivité.

En revanche, tous les pays de l'O.C.D.E. se rejoignent également dans l'insuccès relatif de la lutte contre le chômage qui demeure à un niveau élevé, le nombre de demandeurs d'emplois restant à peu près, fin 1979, au même niveau qu'en 1978, soit 16,5 millions pour l'ensemble de la zone, hors Turquie.

Sans doute, certains pays ont enregistré une très légère baisse du nombre des demandeurs d'emplois (R.F.A., Japon, Royaume-Uni) mais, dans le même temps, celle-ci a été largement compensée par l'augmentation du chômage dans d'autres (Italie et France).

2° Des relations extérieures modifiées.

Deux faits caractérisent les relations économiques extérieures :

— l'augmentation des échanges mondiaux de marchandises qui a progressé de 6 % en volume et en moyenne annuelle contre 4 % en 1978 ;

— une modification de la répartition des soldes extérieurs.

a) *L'augmentation des échanges commerciaux.*

Elle est essentiellement due à la C.E.E. (+ 11 %) et aussi aux autres pays européens de l'O.C.D.E. (+ 8 %) ; en effet les achats américains sont restés stationnaires (+ 1 % seulement) tandis que ceux des pays de l'O.P.E.P. ont diminué de 10 %.

Quant aux achats des pays de l'Est et des pays du Tiers-Monde non producteurs de pétrole, ils ont progressé en 1979 comme en 1978 soit de 6 %.

b) *Une modification des soldes extérieurs.*

Alors que, dans l'année 1978, les balances des paiements courants des pays de l'O.C.D.E. avaient évolué favorablement, l'année 1979 se caractérise par un renversement de cette situation qui a pour corollaire le relèvement des soldes créditeurs des pays de l'O.P.E.P.

Parallèlement, le déficit enregistré dans les pays du Tiers-Monde non producteurs de pétrole, bien qu'il ait été une nouvelle fois aggravé, a été cependant limité par la bonne tenue des cours des matières premières.

Le tableau suivant résume ces évolutions.

L'ÉVOLUTION DES BALANCES DES PAIEMENTS

(En milliards de dollars.)

Balances courantes par zones			Balances courantes des grands pays		
	1978	1979		1978	1979
O.C.D.E.	9,5	— 30,5	Etats-Unis	— 13,5	0,2
O.P.E.P.	3,5	63,5	Japon	16,5	— 8,5
Quart-Monde	— 25,0	— 32,0	R.F.A.	8,7	— 3,5
Autres pays	— 9,5	— 11,0	France	4,0	1,5
Total	— 21,5	— 10,0	Royaume-Uni	2,0	— 5,0
			Italie	6,5	5,7
			Canada	— 4,5	— 4,5
			Total O.C.D.E.	9,5	— 30,5

II. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE FRANÇAISE

Au cours de l'année 1979, l'économie française avait commencé de surmonter, certes de manière encore partielle, les conséquences du premier choc pétrolier lorsque la seconde vague d'augmentation des prix du pétrole est venue au cours du second semestre de l'année porter un nouveau coup à l'effort entrepris.

Dès lors, l'année 1979 a été marquée :

- par l'accélération de la hausse des prix et une légère baisse du pouvoir d'achat des salaires nets ;
- par le déficit du commerce extérieur ;
- par l'augmentation du chômage ;
- par la poursuite de la croissance économique.

1° L'évolution des prix et salaires.

a) *L'accélération de la hausse des prix.*

L'indice des prix industriels à la *production* a augmenté de 13 % environ, soit donc à un rythme supérieur de moitié à ce qui était enregistré en 1978.

Les causes de cette hausse sont multiples ; elles sont :

— *externes*, il s'agit essentiellement du renchérissement des *produits énergétiques* (fiouls, mais aussi électricité, gaz et charbon) de l'ordre de 22 % en cours d'année, et des matières premières industrielles importées (+ 80 %). Par contre, les importations de matières premières *alimentaires* ont baissé de 6 % en glissement annuel ;

— *internes* : si la hausse des taux d'intérêt a relativement peu joué puisqu'ils n'ont véritablement été relevés qu'au cours du second semestre, en revanche, l'évolution du coût unitaire de la main-d'œuvre a joué un rôle non négligeable, non pas tant en raison de son augmen-

tation, qu'en raison de la part importante qu'il continue de représenter dans la formation des prix.

Les prix à la consommation ont progressé de 11,8 % contre 9,7 % en 1978, marquant ainsi une accélération de plus de deux points : la France a alors connu un rythme de hausse des prix supérieur à la moyenne des sept grands pays de l'O.C.D.E.

Les tarifs publics ont enregistré la plus forte hausse (+ 17,9 %) ; dans le même temps, les prix des services privés ont augmenté de 12,8 % et ceux des produits manufacturés de 11,8 %, tandis que les prix alimentaires sont restés en retrait (+ 9,6 %).

b) *L'évolution des salaires.*

Le taux de salaire horaire *brut* a progressé de 13,7 % (contre 12,6 %) et de 12,9 % en moyenne annuelle soit un gain de pouvoir d'achat de 1,7 %.

Toutefois, les salaires *nets* ont enregistré une baisse légère, il est vrai, du pouvoir d'achat, par suite du déplafonnement de deux points, opéré le 1^{er} janvier 1979, de la cotisation salariale à l'assurance maladie et de la majoration de 1 % de cette cotisation à compter du mois d'août.

2° **Le déficit du commerce extérieur.**

Alors que notre balance commerciale s'était soldée par un excédent de 2,5 milliards de francs en 1978 (auquel la baisse du dollar n'était pas étrangère), elle a enregistré un déficit de 13 milliards de francs en 1979 (F.O.B.-F.O.B.).

Nos *exportations* ont certes progressé (+ 7,3 % contre 6,4 % en 1978) mais nos *importations* ont augmenté plus fortement (+ 10,9 %).

Au sein des exportations, il faut relever la part importante des ventes de produits industriels (+ 8,2 % en moyenne annuelle contre 5,4 % en 1978).

Par ailleurs, l'accroissement plus rapide de nos importations est imputable bien évidemment au renchérissement des produits énergétiques, qui n'explique pas à lui seul, et de manière déterminante, le gonflement de nos achats à l'étranger.

On note, à cet égard, une forte pénétration de notre marché intérieur par les produits étrangers, qui témoigne d'une insuffisante compétitivité de notre industrie. Ce phénomène est particulièrement marqué dans le secteur des biens d'équipement hors automobiles (42,8 %), et des biens intermédiaires (33,6 %), le secteur des produits des industries agricoles et alimentaires connaissant un taux de pénétration du même ordre qu'en 1978 (12,5 %).

3° La progression du chômage.

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

Niveau de chômage suivant la définition du B.I.T. :

1975	3,9 %
1976	4,3 %
1977	4,9 %
1978	5,2 %
1979	5,9 %

Celle-ci est caractérisée par *des embauches insuffisantes*.

Alors que les ressources en main-d'œuvre de la France ont augmenté de près de 250.000 actifs, la population active occupée est restée stable en 1979 en moyenne annuelle, en raison d'un double mouvement :

— le *ralentissement* de la croissance des emplois tertiaires, qui n'ont augmenté que de 1,8 % alors qu'ils avaient progressé de 2,5 % en 1978 ;

— la *confirmation* de la *baisse* des emplois industriels qui ont régressé de 1,9 % au lieu de 1,8 % en 1978.

Dans le secteur tertiaire, les évolutions les plus notables ont affecté la fonction publique dont on constate un net ralentissement de la croissance des effectifs, et les commerces pour lesquels s'est manifesté un regain d'embauche affectant essentiellement l'accueil des stagiaires.

Le secteur industriel a été, quant à lui, caractérisé par la poursuite de la diminution des effectifs de la sidérurgie au rythme de 15.000 emplois par an, la stabilisation des effectifs salariés de la

fonderie et du travail des métaux, des augmentations ponctuelles dans certaines branches (caoutchouc et plastiques, industries de la viande et du lait, gaz et électricité), malgré un nombre de créations nettes d'emplois supérieur à celui de l'année précédente.

Au total, bien que le nombre des créations nettes d'emplois salariés se soit élevé en effet à 66.000 contre 19.000 en 1978, celui des demandeurs d'emploi a atteint en 1979 1.357.400 personnes contre 1.182.500 en 1978 : il comprenait 58 % de femmes pour 42 % d'hommes, 92,6 % de chômeurs à temps complet et 7,4 % de chômeurs à temps partiel.

4° Le maintien de la croissance économique.

Le produit intérieur brut marchand a progressé en volume au même taux qu'en 1978, soit 3,4 %.

RESSOURCES ET EMPLOIS DE BIENS ET SERVICES MARCHANDS (Accroissement annuel en volume et niveaux en milliards de francs courants.)

	1977		1978		1979	
	Pourcentage	Milliards de francs	Pourcentage	Milliards de francs	Pourcentage	Milliards de francs
Produit intérieur brut marchand	3,2	1.637	3,3	1.858	3,4	2.128
Importations	2,7	384,2	5,5	413	10,9	506
<hr/>						
Consommation finale des ménages	2,5	1.144,1	4,0	1.293	3,3	1.493
Formation brute de capital fixe	— 1,3	422,1	0,7	458	2,5	517
Exportations	7,9	374,5	7,1	425	7,3	503
Autres postes	»	80,5	»	95	»	121

a) *Une inflation modérée de la demande des ménages.*

La demande des ménages représente plus des trois quarts de la production marchande, dont 70 % pour la consommation.

Elle s'est légèrement infléchiée en volume en 1979 sous l'effet conjugué du ralentissement de la progression des rémunérations salariales et de l'accélération de l'inflation.

b) *Une augmentation contrastée des investissements.*

La formation brute de capital fixe a crû de 2,5 % en volume faisant ainsi suite à la diminution enregistrée en 1977 et à la très faible progression constatée en 1978 ; mais cette augmentation demeure modérée : plus forte dans le secteur des logements (+ 3 %), elle demeure faible en ce qui concerne les investissements productifs (+ 2,2 %).

Les investissements des sociétés et quasi-sociétés non financières et des entreprises individuelles (hors logements) ont augmenté de 2,7 % en volume, soit à un taux inférieur à celui de 1978 (+ 3,1 %). Cependant on doit noter à nouveau que, comme en 1977 et 1978, une part notable de ces investissements a été réalisée par les grandes entreprises nationales dont les investissements ont crû en 1979 de 9,3 % en volume.

Le rôle contracyclique joué par le secteur public est ainsi confirmé.

L'investissement en logements a connu une nette reprise après quatre années de décroissance en volume : sa progression a été de 2,6 % en volume, le nombre de logements commencés demeurant inférieur à celui des cinq années précédentes, et une part notable des investissements ayant porté sur l'amélioration et le gros entretien des logements existants.

c) *L'augmentation de la production industrielle.*

La production industrielle hors bâtiment et travaux publics a crû de 3,9 % en volume en 1979 (contre 2,3 % en 1978 et 1,8 % en 1977).

En revanche, l'activité marchande du secteur du bâtiment et des travaux publics a décru de — 0,6 %. La tendance amorcée en 1975 s'est donc poursuivie, même si elle s'est notablement ralentie en 1979.

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES

Le montant des dépenses effectives des dépenses à caractère définitif (budget général, budgets annexes et comptes d'affectation spéciale) a été en 1979 de 663,9 milliards de francs, soit une progression de 14,3 % par rapport à 1978. Les recettes fiscales se sont, quant à elles, élevées à 509,25 milliards de francs, soit une progression de 16,6 % et de 17,3 % si on fait abstraction du prélèvement de 49,591 milliards opéré au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

Compte tenu des opérations à caractère temporaire (110,54 milliards), l'ensemble des dépenses budgétaires de l'Etat s'est élevé à 774,4 milliards de francs.

Dès lors, le déficit total s'établit à 38,89 milliards de francs, chiffre sensiblement identique à celui qui a marqué le règlement du budget de 1978.

EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 1978 ET 1979

(En milliards de francs.)

	Dépenses effectives			Recettes effectives		
	1978	1979	Variation en pourcentage	1978	1979	Variation en pourcentage
A. — Opérations à caractère définitif.						
Budget général	466	532,1	+ 14,1	431,5	502,9	+ 16,5
Comptes d'affectation spéciale	11,7	11,4	»	12,4	11,4	— 10,4
Budgets annexes	103	120,4	+ 16,8	103	120,2	+ 16,7
	580,7	663,9	+ 14,3	546,9	634,2	+ 15,6
B. — Opérations à caractère temporaire.						
Prêts et avances	58,7	72,7	+ 23,8	57,3	64	+ 11,7
Autres comptes spéciaux (soldes)	2,9	1,4	»	»	»	»
	61,6	74,1	+ 20,2	57,3	64	+ 11,7
Total général	642,3	738	+ 14,8	604,2	698,2	+ 15,5
Résultat de l'exercice	— 38,2	— 38,8	»	»	»	»

Il est également intéressant de comparer les prévisions exprimées dans la loi de finances initiale avec les opérations effectives.

BUDGET DE L'ÉTAT POUR 1979 - PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS

(En millions de francs.)

Nature des opérations	Prévisions initiales		Opérations effectives	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
I. — Opérations à caractère définitif.				
Budget général	495.363,5	482.075,5	532.154,2	503.120,2
Comptes d'affectation spéciale	11.270,5	11.452	11.440,5	11.746,2
Budgets annexes	116.442,6	116.442,6	120.328,2	120.328,2
Totaux des opérations à caractère définitif	623.076,6	609.970,1	663.922,9	635.195,6
Solde des opérations à caractère définitif	— 13.106,5	»	— 28.727,3	»
II. — Opérations à caractère temporaire.				
Prêts et avances	63.379,9	62.822	73.020,5	63.982,2
Autres comptes spéciaux	804	1.412	37.133,7	36.002,4
Totaux des opérations à caractère temporaire	66.183,9	64.234	110.154,2	99.984,6
Solde des opérations à caractère temporaire	— 1.949,9	»	— 10.169,6	»
Total général	689.260,5	674.204,1	774.077,1	735.180,2
Résultat d'exécution	— 15.056,4	»	— 38.896,9	»

On constate ainsi, en s'en tenant aux seules opérations à titre définitif, qui représentent la plus large part des dépenses de l'Etat, que :

— la progression des *dépenses* de l'Etat (+ 14,3 %) a été une nouvelle fois supérieure à l'augmentation en valeur du produit intérieur brut (+ 13,9 %) ;

— que l'augmentation des *recettes* (+ 16,6 %) dans une proportion plus importante que celle du P.I.B. a permis de réduire le déficit des opérations à caractère définitif (— 29,7 milliards en 1979, contre — 33,8 milliards en 1978).

En ce qui concerne les opérations à caractère temporaire, on constate que c'est à leur niveau que l'écart est le plus grand entre

les prévisions initiales et les opérations effectives (422 % d'écart en ce qui concerne le déficit de ces opérations à caractère temporaire).

Ce déficit résulte d'ailleurs essentiellement de la progression des dépenses des comptes de prêts (10,293 milliards de francs de charges contre 3,583 milliards de francs de recettes).

En définitive on peut donc observer que le déficit accru des opérations à caractère temporaire — elles ne représentent que 14,2 % du total des charges de l'Etat — a empêché la réduction du déficit d'exécution qui est resté à peu près équivalent à celui de l'exécution précédente (— 38,8 milliards en 1979 et — 38,2 milliards en 1978).

CHAPITRE PREMIER

DES DÉPENSES PUBLIQUES AUGMENTANT PLUS VITE QUE LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

L'examen de la croissance des dépenses publiques confirme l'évolution amorcée depuis 1975 et soulignée par votre Rapporteur lors de l'examen des gestions précédentes, à savoir une progression des dépenses de l'Etat supérieure à la croissance du produit intérieur brut. Ainsi, en 1979, les dépenses du budget général ont augmenté en valeur de 15 % par rapport à une progression du P.I.B. également, en valeur, de 13,9 %.

Le tableau suivant confirme la poursuite de cette évolution.

**INDICE DE PROGRESSION DU BUDGET GÉNÉRAL PAR NATURE DE DÉPENSES
COMPARÉ A LA CROISSANCE DU P.I.B.**

(En valeur.)

(Base 100 = année N - 1.)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Dépenses ordinaires.									
1. Dette publique	90,8	81,4	96,7	127,3	190,5	108,1	116,8	118,6	134,1
2. Pouvoirs publics	122,3	117,9	123,7	110,5	107,2	120,0	119,7	115,9	111,1
3. Rémunérations et charges sociales	111,0	110,5	112,9	118,5	120,2	118,5	114,9	115,0	110,7
dont civiles	(111,0)	(111,3)	(113,2)	(119,4)	(119,4)	(117,9)	(114,5)	(116,1)	(110,8)
4. Pensions	113,2	111,0	113,4	117,7	119,3	118,5	115,3	113,9	113,8
5. Subventions de fonctionnement	122,8	115,5	129,2	119,7	116,9	105,6	134,3	111,6	112,0
6. Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement ..	110,0	109,2	106,6	116,6	120,2	107,8	109,5	115,5	113,7
7. Interventions économiques ..	84,3	107,2	122,1	126,4	103,4	121,0	112,4	122,8	109,6
8. Interventions sociales	109,4	108,9	113,7	107,7	158,5	105,5	115,1	118,7	125,7
9. Autres interventions	129,8	117,2	120,8	105,4	94,9	113,7	115,6	116,2	109,9
Total dépenses ordinaires	107,6	109,1	114,2	116,4	124,2	114,1	115,1	116,6	115,2
Dépenses en capital.									
1. Investissements civils directs .	108,1	121,1	91,2	104,1	142,6	99,7	70,8	118,7	89,7
2. Subventions d'investissements civils	101,2	106,2	112,2	114,1	127,8	112,8	100,0	101,2	114,9
3. Réparations des dommages de guerre	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
4. Equipement militaire	108,9	106,9	103,5	110,2	116,8	107,2	103,8	116,0	122,0
Total dépenses en capital	105,4	109,4	104,2	110,6	126,3	108,2	95,9	109,1	114,0
Total budget général .	107,2	109,2	112,1	115,3	124,6	112,9	111,6	115,4	115,0
Produit intérieur Brut	115,2	112,4	113,5	114,7	113,6	115,5	112,0	113,4	113,9

Ce tableau appelle plus particulièrement les commentaires suivants :

— sur la période 1976-1979, au sein du budget général, les dépenses ordinaires ont crû dans une proportion beaucoup plus importante que les dépenses en capital (+ 54,5 % pour les dépenses ordinaires et + 17,4 % pour les dépenses en capital, F.S.I.R. inclus) ;

— le poids des dépenses publiques rapporté au P.I.B. s'est sensiblement accru à partir de 1974 : en effet, si celui-ci est resté à peu près identique pendant plus d'une dizaine d'années puisqu'il était de 35,3 % du P.I.B. en 1959 et de 35,8 % en 1972, passant à 37,9 % en 1974 il a atteint 43 % en 1979.

I. — La forte aggravation de la charge de la dette publique.

Les dépenses du titre I qui retrace les dépenses liées au service de la dette proprement dite et les dépenses en atténuation de recettes (remboursements et dégrèvements fiscaux essentiellement) se sont élevées à 72,193 milliards de francs, soit une augmentation de 14,6 %.

1° La charge de la dette.

Si l'on fait abstraction des dépenses en atténuation de recettes et des dépenses liées à la garantie de l'Etat, *la charge de la dette stricto sensu s'est accrue de 24,7 %*. On constate ainsi que la charge de la dette a connu à peu près le même taux d'alourdissement que lors des deux exercices précédents. Au total la dette publique se sera accrue de 88,3 % au cours des exercices 1977, 1978 et 1979.

CHARGES DE LA DETTE EN 1976, 1977, 1978 ET 1979

(En millions de francs.)

Charges de la dette	1976	1977	1978	Variation 1977-1978 en pourcentage	1979	Variation 1978-1979 en pourcentage
Dettes intérieure :						
Dettes perpétuelle et amortissable	923,5	1.135,9	2.383,7	+ 109,8	3.670,8	+ 54
Dettes flottante	10.248,1	12.428,3	14.520,5	+ 16,8	17.423,8	+ 20
Dettes extérieure	39,7	32,5	24,3	— 25,2	16,3	— 32,9
Total	11.211,3	13.596,7	16.928,5	+ 24,5	21.110,9	+ 24,7

On constate que les charges de la dette à long terme d'un montant de 3,58 milliards ont augmenté de 57,7 % du fait de la politique d'emprunts adoptée depuis 1976.

Il faut remarquer également la croissance de la dette flottante qui a représenté en 1979 82,6 % de la dette intérieure. Notamment, la charge afférente aux bons du Trésor a augmenté de 30,7 %, celle des bons sur formules a crû de 45,9 % et celle relative aux intérêts des bons en compte courant a progressé de 23,5 %.

On doit à cet égard s'interroger sur la part de plus en plus grande prise par ces derniers moyens de financement du déficit budgétaire. Bon nombre d'économistes considèrent en effet que le recours aux bons du Trésor ou aux bons sur formules aboutit à une création monétaire déguisée puisque ces bons constituent en réalité un moyen de refinancement, notamment pour les banques et figurent d'ailleurs dans la masse monétaire (M3).

2° Les dépenses en atténuation de recettes.

D'un montant de 37,179 milliards, elles n'ont augmenté que de 4,4 % par rapport à 1978.

Ce faible accroissement est essentiellement dû au fait que les dégrèvements sur impôts directs ont été à peu près du même montant (15,733 milliards) qu'en 1978 alors qu'ils avaient très fortement augmenté en 1977 et 1978 (+ 44,7 % en moyenne).

II. — La progression modérée des dépenses de fonctionnement.

Le total des dépenses du titre II « Pouvoirs publics » et du titre III « Moyens des services » s'élève à 189 milliards 564 millions de francs (1) contre 169 milliards 432 millions de francs (1) en 1978, soit une augmentation de 11,8 %.

Ainsi, bien que les dépenses de fonctionnement aient continué de croître, cette progression s'est notablement ralentie par rapport à celle des exercices 1978 et 1977 où elle avait été en moyenne de 15,4 %.

Les dépenses du titre III peuvent être regroupées en trois catégories d'importance inégale.

(1) Dépenses civiles et dépenses militaires.

1° Les charges de personnel.

Elles se montent à 194 milliards 891 millions de francs (civiles : 161,14 milliards, militaires : 33,75 milliards) soit une augmentation de 11,6 % contre + 15,1 % de 1977 à 1978.

Elles se répartissent ainsi :

— rémunérations : 123,17 milliards de francs (civiles : 93,12 milliards, militaires : 30,05 milliards) soit une progression de 11,9 % ;

— pensions de retraite : 20,09 milliards (+ 14,9 %) ;

— charges sociales : 27,76 milliards (+ 11,2 %).

A noter que près de 68 % de ces charges de personnel ont été supportées par deux budgets : celui de l'Education et celui des Charges communes.

2° Les subventions de fonctionnement et les dépenses diverses.

Elles se sont élevées, dépenses civiles et militaires confondues, à 18 milliards de francs, soit une augmentation de 10,6 % par rapport à 1978.

Les évolutions les plus significatives affectent :

— le budget de l'Education (3,627 milliards de francs) pour lequel la progression n'a été que de 4,9 % essentiellement du fait de la forte diminution des dépenses liées à l'apprentissage ;

— le budget de l'Industrie (2,498 milliards) en progression de 12,4 % ;

— le budget de la Défense dont la progression est très faible (+ 1,3 % seulement). On note particulièrement la réduction de 20,2 % des subventions allouées à la S.N.C.F. pour la compensation des tarifs réduits accordés pour le transport des militaires.

III. — La poursuite de la croissance des dépenses d'intervention.

L'ensemble des dépenses d'intervention (titre IV) du budget général est à nouveau caractérisé par une forte augmentation.

Déjà en majoration sensible en 1977 (+ 14,3 %) et en 1978 (+ 19,5 %), les dépenses d'intervention sont, en 1979 encore, celles qui, au sein du budget général, ont progressé le plus vite (+ 18 % contre une progression du budget général de 16,5 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION (1976-1979)

(En millions de francs.)

Budgets	1976	1977	1978	1979	Variation 1976-1979 en pourcentage
Affaires étrangères	1.898,3	2.026	2.245,2	2.543,9	+ 34
Coopération	1.943,8	2.227,5	2.780,1	2.981,5	+ 53,3
Agriculture	10.140,8	12.864	17.811,7	19.063,1	+ 87,9
Anciens combattants	11.448,9	12.751,6	13.816,4	15.424,4	+ 34,7
Charges communes	22.904,9	20.951,9	26.213	33.418,8	+ 45,9
Education	8.202,6	9.505,5	10.843,5	11.954,3	+ 45,7
Industrie	2.556,9	3.665,4	4.062,1	4.394,7	+ 71,8
Intérieur (1)	2.019,5	2.340	2.759,4	2.982,2	+ 47,6
Transports terrestres	12.761,2	15.836,1	16.400,3	19.109	+ 49,7
Marine marchande	1.300,4	1.180,8	1.425,3	1.732,2	+ 33,2
Travail, santé	20.435	25.277,9	31.441,4	37.350	+ 82,7
Autres budgets	3.104,7	4.249,8	5.068,4	8.229,2	+ 165
Totaux	98.717	112.876,5	134.866,8	159.183,3	+ 61,2

(1) Non compris la section « Rapatriés ».

Les dépenses d'intervention ont ainsi augmenté de 61,2 % sur la période 1976-1979, alors que la progression du budget général sur la même période a été de 47 %.

Plus significative est cependant l'évolution par secteur :

1° **Les interventions sociales** (sixième et septième parties) sont sans conteste celles qui ont le plus augmenté. Elles ont représenté 54,2 % du total du titre IV en 1979 contre 51,8 % en 1978.

Les charges d'assistance et de solidarité ont progressé de 24,7 %, par suite notamment de l'augmentation :

— du Fonds national de solidarité (+ 47,7 % : 12 milliards de francs inscrits au budget des charges communes) ;

— du Fonds national de chômage (+ 46,8 % : 7,641 milliards inscrits au budget du ministère du Travail).

A noter que tant la dotation initiale que les crédits supplémentaires accordés par la loi de finances ont été insuffisamment évalués, ce qui a entraîné un dépassement de crédits pour 1 milliard de francs ;

— des dépenses d'aide sociale (+ 22,9 % : 11,133 milliards inscrits au budget de la Santé).

En revanche on note une progression extrêmement modérée (+ 7,3 %) des compensations versées à la S.N.C.F. et à la R.A.T.P. en contrepartie des réductions de tarifs à caractère social qui leur sont imposées, ainsi qu'une croissance supérieure de quelques points seulement à l'évolution nominale des prix, des dépenses d'aide médicale (+ 15,5 %) inscrites au budget de la Santé et en tout cas inférieure aux prévisions.

Les charges de prévoyance (17,151 milliards de francs) ont progressé de 18,2 %. Elles se décomposent ainsi :

— subvention à divers régimes de retraites inscrites au budget de la Santé (5,980 milliards ; + 22,3 %) ;

— subvention à l'Etablissement national des invalides de la marine (+ 1,469 milliard ; + 22,3 %) ;

— contribution aux charges de retraites de la S.N.C.F. (6,387 milliards ; + 18,5 %).

2° Les dépenses d'intervention économique (quatrième et cinquième parties) se sont élevées à 46,784 milliards de francs en progression de 13,6 % par rapport à 1978.

Elles ont représenté 30,6 % du total du titre IV contre 29,4 % en 1978.

a) *Les encouragements et interventions* (30,767 milliards).

Les évolutions les plus significatives concernent :

— l'augmentation (+ 27,8 %) des bonifications d'emprunts à caractère économique ;

— la diminution de 49,9 % des dépenses relatives à la prise en charge des cotisations sociales patronales résultant du pacte pour l'emploi des jeunes ;

— la progression de 24,2 % des primes à la construction (9,486 milliards) qui a entraîné un dépassement de crédits à hauteur d'un milliard de francs.

b) *Les subventions aux entreprises nationales* (16,017 milliards de francs).

La plus forte progression (+ 16,4 %) a affecté les concours financiers à la S.N.C.F. et à la R.A.T.P. (11,238 milliards de francs).

La subvention aux Houillères nationales n'a augmenté que de 7,8 % et les subventions allouées aux compagnies aériennes ont diminué de 5 %.

3° Les dépenses d'action éducative et culturelle (troisième partie) se sont élevées à 17,381 milliards de francs (+ 11 %).

On note :

— l'augmentation des subventions à l'enseignement privé (8,595 milliards ; + 12,7 %) ;

— la croissance plus forte de l'aide aux transports scolaires (1,213 milliard ; + 18,4 %) ;

— la faible progression des dépenses de formation professionnelle et de promotion sociale.

4° Les interventions politiques et administratives et les interventions d'action internationale.

Les premières se sont élevées à 6,042 milliards et leur progression a été seulement de 5,9 %.

Les subventions de caractère obligatoire versées aux collectivités locales (2,843 milliards) ont été majorées de 13,9 %.

Quant aux charges d'*action internationale*, elles ont augmenté de 12,6 % en s'élevant à 2,769 milliards de francs.

IV. — La majoration des investissements directs de l'Etat.

Le total du titre V, dépenses civiles et militaires confondues, s'élève à 39.892 millions de francs, soit une progression de 13,2 % par rapport à 1978 due essentiellement aux dépenses militaires qui augmentent de 22 % alors que les dépenses civiles régressent quant à elles de 10,3 %.

La hausse des prix ayant été de 10,8 % en moyenne annuelle au cours de l'année 1979, on constate ainsi une progression en volume de 10,1 % des investissements militaires et une régression toujours en volume de 19 % pour les investissements civils.

L'étude sectorielle révèle les orientations suivantes :

— dans le domaine des transports, si on note une diminution de 9,2 % des dépenses dans le secteur des ports et voies navigables, en revanche, les dépenses en faveur des routes (hors F.S.I.R.) ont augmenté de 69,6 % ;

— les dépenses en faveur des entreprises industrielles et commerciales ont diminué de 31,3 % par rapport à 1978. Mais il est vrai qu'au cours de ce dernier exercice, elles avaient plus que doublé. Il s'agit essentiellement de dotations en capital des entreprises publiques ou d'économie mixte. Leur répartition comparée à 1978 est la suivante :

(En millions de francs.)

	1978	1979
E.D.F.	900	900
Régie Renault	350	425
S.N.I.A.S.	550	200
Entreprise minière et chimique	230	261,8
Compagnie générale maritime	»	230
Air France	»	100
Société française de production	»	100
Usinor-Châtillon	»	192
Sacilor	»	108

— les équipements administratifs et divers ont entraîné des dépenses en hausse de 13,3 % au plan global.

Mais cette hausse a porté essentiellement sur les investissements des ministères de l'Economie et du Budget (+ 53,1 %) et sur l'équipement pénitentiaire au ministère de la Justice (+ 19,2 %).

En revanche on note une forte diminution (— 60,7 %) des dépenses du « Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles » au budget de l'Environnement.

— Enfin, une nouvelle fois, les dépenses d'équipement culturel et social ont régressé de 3 %.

Cette régression affecte plus particulièrement les investissements du budget de la Culture et de la Communication et du budget de l'Education.

V. — L'augmentation des subventions d'investissement.

Les dépenses — civiles et militaires — du titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'Etat » s'élèvent à 33,198 milliards de francs contre 28,922 milliards de francs en 1978 soit une progression de 14,7 % en valeur et 3,5 % en volume.

Mais cette progression relative est due uniquement aux subventions d'équipement civiles. Les subventions d'équipement militaires régressent en effet de 11,3 % en valeur. Mais elles ne représentent que 0,4 % du titre VI.

La ventilation de ces dépenses est donnée dans le tableau suivant :

(En millions de francs.)

Budgets	1978	1979	Variations en pourcentage
A. — Civils.			
Agriculture	2.322,1	2.179,7	— 6,1
Coopération	539,1	824,4	+ 52,9
Charges communes	1.687,2	3.006,2	+ 78,2
Education	2.219,5	2.423,3	+ 9,2
Universités	1.145	1.352,4	+ 18,1
Équipement	4.434,4	»	(1)
Environnement et Cadre de vie	»	3.873,5	(1)
Industrie	6.683,7	7.971,9	(1)
Intérieur	3.281,8	4.556,2	+ 38,8
Jeunesse, Sports et Loisirs	478,5	469,5	(1)
Premier ministre - Services généraux ..	292,9	369,2	+ 26
Premier ministre - Recherche	571	537,7	— 5,8
Transports terrestres	546,2	707,6	+ 29,5
Marine marchande	1.361,1	1.817,4	+ 33,5
Travail - Santé	2.375,3	2.259,9	— 4,9
Autres budgets	833,3	716	(1)
Totaux A	28.771,1	33.064,9	+ 14,9
B. — Militaires.	150,9	133,8	— 11,3

(1) Sans signification du fait du changement de la nomenclature budgétaire pour ces départements.

Les variations les plus notables concernent :

— les subventions aux entreprises industrielles et commerciales (+ 52,2 %) ;

— la subvention au Commissariat à l'énergie atomique (+ 21,3 %) ;

— les contributions aux collectivités locales par le Fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée inscrit au budget du ministère de l'Intérieur (+ 59,4 %) ;

— les investissements hors métropole (+ 65,3 %). Il s'agit essentiellement des contributions à l'Association internationale de développement et au Fonds européen de développement.

CHAPITRE II

DES RECETTES PROCHEs DES PRÉVISIONS

Les recettes définitives (1) de l'Etat se sont élevées en 1979 à 635,2 milliards de francs soit une augmentation de 16,1 % par rapport à 1978. Il s'agit donc d'une progression supérieure à celle qui avait caractérisé les exercices 1978 et 1977 où l'augmentation avait été respectivement de 13,6 % et 13,3 %.

Elles se décomposent ainsi :

(En millions de francs).

	Prévisions initiales	Recettes effectives	Ecart en pourcentage par rapport aux prévisions	Variations en pourcentage par rapport à 1978
Budget général	482.075,5	903.120,2	+ 4,3	+ 16,5
Comptes d'affectation spéciale	11.452,0	11.747,2	+ 2,5	— 5
Budgets annexes	116.442,6	120.328,2	+ 3,3	+ 16,8

(1) Après déduction des prélèvements opérés au profit des collectivités locales et des Communautés européennes d'un montant total de 49,491 milliards.

RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 1979

(En milliards de francs.)

	Prévisions de la loi de finances initiale	Recettes effectives	Ecart en pourcentage	Variations 1978-1979 en pourcentage
A. — Impôts :				
Impôts directs et taxes assi- milées	190,257	187,689	— 1,35	+ 12,9
Enregistrement, timbre, bourse	28,807	30,909	+ 7,3	+ 19,2
Douanes et taxes sur les produits pétroliers	47,636	47,631	»	+ 32
Taxes sur le chiffre d'affaires	221,594	227,791	+ 2,3	+ 16,9
Contributions et taxes indi- rectes	15,336	15,237	— 0,6	+ 11,6
Total impôts	503,630	509,257	+ 1,1	+ 16,6
B. — Recettes non fiscales	25,433	25,671	»	— 10,7
C. — Prélèvements :				
Au profit des collectivités locales	— 32,988	— 32,988	»	+ 12,3
Au profit de la C.E.E.	— 14,000	— 16,603	+ 18,6	+ 24,4
Total des recettes nettes (A + B + C)	482,075	485,537	+ 0,7	+ 4,8
Fonds de concours et recettes assi- milées	Mémoire	17,783	»	+ 60,5
Total des recettes du budget général	»	503,120	»	+ 16,8

On constate ainsi que les recettes ont été très proches des prévisions.

I. — Une certaine augmentation de la pression fiscale.

Les recettes fiscales de l'Etat ont atteint, en 1979, 509,2 milliards de francs soit une progression de 16,6 % alors qu'elles n'avaient augmenté que de 10,5 % lors de l'exercice précédent.

Cet accroissement de la pression fiscale apparaît également dans la comparaison qui peut être faite entre le montant de ces recettes et le produit intérieur brut.

**ÉVOLUTION DU TAUX DE PRESSION FISCALE
(1974-1979)**

(En milliards de francs.)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
A. — Recettes fiscales brutes (1)	267,6	286,9	348,2	384,7	436,7	509,2
B. — P.I.B.	1.278,3	1.452,3	1.677,9	1.880,5	2.133,5	2.430,6
Taux de pression fiscale	20,9 %	19,7 %	20,7 %	20,4 %	20,4 %	20,9 %

(1) Avant remboursements et dégrèvements.

On constate cependant que si la pression fiscale, par rapport au P.I.B., a augmenté en 1979, elle a retrouvé le niveau de l'année 1974.

II. — La poursuite du fléchissement des impôts directs.

L'exercice 1978 s'était déjà caractérisé par une diminution du poids des impôts directs au sein de l'ensemble des recettes fiscales.

Cette évolution s'est poursuivie lors de l'exercice 1979 au cours duquel les impôts directs n'ont progressé que de 12,8 % — progression néanmoins supérieure à celle enregistrée en 1978 qui avait été de 10,5 % — alors que les impôts indirects ont crû de 18,8 % (+ 15,4 % en 1978).

**PART DES IMPOTS DIRECTS DANS LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT
(1974-1979)**

(En milliards de francs.)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Impôts directs	99,2	100,5	129,3	150,4	166,2	187,6
Recettes fiscales	267,6	286,9	348,2	384,7	436,7	509,2
Part des impôts directs..	37,1 %	35 %	37,1 %	39,1 %	38,1 %	36,8 %

En effet, bien que l'impôt sur le revenu et surtout l'impôt sur les sociétés aient augmenté de façon non négligeable et, en tous les cas, plus fortement qu'en 1978, leur progression n'a pas compensé la faible augmentation et, parfois la diminution, des autres impôts directs.

EVOLUTION DES RECOUVREMENTS (IMPOTS DIRECTS) (1978-1979)

(En millions de francs.)

Catégorie d'impôts	Recouvrements (1)		Variations de 1978 à 1979
	1978	1979	
Impôt sur le revenu	87.914,4	100.734,3	+ 14,6
Autres impôts directs perçus par voie de rôles	9.670,3	9.793,3	+ 1,3
Impôt sur les sociétés	42.323,6	49.542,1	+ 17
Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers	10.933	12.418	+ 13,6
Taxe sur les salaires	11.550,6	11.893,6	+ 3
Autres impôts directs	3.839,2	3.308,1	- 13,8
Totaux	166.231,1	187.689,4	+ 12,9

(1) Dégrèvements compris.

On constate ainsi que l'impôt sur le revenu représente 53,6 % du total des impôts directs et qu'il a plus fortement progressé qu'en 1978, année au cours de laquelle il avait crû de 13,3 %. Cette augmentation résulte essentiellement de la croissance de 12,1 % des salaires nets en 1978 et cela bien que la loi du 13 juillet 1978 relative à l'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises ait ouvert aux contribuables une faculté supplémentaire de déduction.

On note également la forte croissance de l'impôt sur les sociétés qui contraste avec la diminution de 0,3 % enregistrée en 1978. Cette majoration est pour sa plus grande part le résultat de l'augmentation de 14,2 % du bénéfice fiscal en 1978 des sociétés ainsi que, mais dans une plus faible mesure, de l'assujettissement à cet impôt des caisses de crédit agricole.

La faible progression (+ 3 %) de la taxe sur les salaires, à comparer à la croissance de 16,7 % enregistrée en 1978, s'explique par la réduction du champ d'application de cet impôt consécutive à l'entrée en vigueur de la sixième directive des Communautés européennes relative à la T.V.A.

On rappelle en effet que ne sont redevables de la taxe sur les salaires que les entreprises qui ne sont pas imposables à la T.V.A. pour au moins 90 % de leur activité. Or, la sixième directive T.V.A. ayant eu pour effet d'assujettir à la T.V.A. un certain nombre d'agents économiques qui n'y étaient pas jusque-là soumis, elle a eu pour conséquence de réduire le nombre des assujettis à la taxe sur les salaires.

Quant à la diminution de 13,8 % du produit des « autres impôts directs », elle provient de la disparition, en 1979, de la contribution exceptionnelle mise à la charge des institutions financières par l'article 20 de la loi de finances pour 1978 et qui avait rapporté 721 millions de francs.

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

Le montant total des taxes sur le chiffre d'affaires s'est donc élevé à 227,7 milliards de francs dont 227,6 milliards pour la seule T.V.A.

En effet, depuis la suppression le 1^{er} janvier 1979 de la taxe spéciale sur les activités bancaires et financières, la T.V.A. est désormais la seule taxe sur le chiffre d'affaires perçue au profit du budget général.

Ainsi, le taux de progression de la T.V.A. a été de 17,4 % contre 14,05 % en 1978.

On peut expliquer cette forte progression par différents facteurs : l'élargissement du champ d'application de la T.V.A. du fait de l'entrée en vigueur de la sixième directive européenne (cf. *supra*), la hausse générale des prix, l'augmentation de la consommation des ménages au cours du deuxième semestre de l'année 1979.

IV. — La forte augmentation des droits de douanes et des taxes intérieures sur les produits pétroliers.

Ces recettes en s'élevant à 47,6 milliards de francs ont en effet augmenté de 32 % par rapport à 1978.

Mais en réalité cette progression est presque uniquement le fait de la croissance de 35,5 % du produit des taxes intérieures sur les produits pétroliers consécutive aux deux relèvements des tarifs intervenus le 22 juin 1978 et le 3 janvier 1979. Le produit de ces taxes est en effet passé de 30,4 milliards en 1978 à 41,3 milliards en 1979.

V. — La progression du produit de l'enregistrement.

Le produit des droits d'enregistrement a augmenté de 23,2 % par rapport à 1978 en raison de l'augmentation du taux de la taxe de publicité foncière dont l'effet a été renforcé par l'accroissement du nombre des transactions immobilières et l'enchérissement des immeubles.

Y ont également contribué l'augmentation du produit des droits de mutation à titre gratuit, et, mais dans une moindre mesure, l'institution d'une taxe sur les encours bancaires.

VI. — Le nouvel accroissement des prélèvements au profit des Communautés européennes.

En 1979, deux prélèvements seulement ont été opérés sur les recettes du budget général, puisque le prélèvement qui était antérieurement et temporairement effectué au profit du régime général de sécurité sociale a disparu en 1979.

Le prélèvement opéré au profit des collectivités locales d'un montant de 32,9 milliards a évolué dans les mêmes proportions qu'au cours de la gestion précédente. Il est désormais constitué uniquement par la dotation globale de fonctionnement, instituée par la loi du 3 janvier 1979, qui remplace désormais les autres versements représentatifs des pertes de recettes liées à la suppression de diverses taxes locales.

En revanche, le prélèvement opéré au profit du budget des Communautés européennes a une nouvelle fois fortement augmenté (16,6 milliards, soit + 24,4 %).

Ainsi sur deux ans, 1978 et 1979, la croissance de ce prélèvement a été de 80,4 %.

CHAPITRE III

UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DU MÊME ORDRE QU'EN 1978

Lors de son rapport sur l'exécution du budget de 1978, votre Rapporteur écrivait : « Il est très probable que l'exercice 1978 marque le début d'une période de forts déficits budgétaires. »

Cette assertion s'est révélée juste pour l'exercice 1979 qui s'est soldé par un déficit de même ordre qu'en 1978.

I. — Le déficit budgétaire.

Estimé à 15,05 milliards de francs dans la loi de finances initiale, le déficit budgétaire total a atteint 38,89 milliards de francs en 1979, soit une progression de 1,8 % par rapport à 1978.

En ce qui concerne les seules opérations à caractère définitif, il s'élève à 28,72 milliards de francs, en diminution de 15 % par rapport à 1978.

Le léger accroissement du déficit budgétaire s'explique donc bien comme il a déjà été indiqué dans le chapitre premier de ce rapport par l'accroissement du solde négatif des opérations à caractère temporaire.

Enfin l'analyse du tableau de la page 16 qui compare les prévisions de recettes et de dépenses et leur exécution montre que l'écart entre les prévisions et les réalisations est plus élevé pour les dépenses (+ 12,3 %) que pour les recettes (+ 9 %), et que cette constatation est encore plus vraie en ce qui concerne les opérations à caractère temporaire (66,4 % d'écart pour les dépenses et 55 % pour les recettes).

Mais si donc le déficit budgétaire est de même ordre qu'en 1978, en revanche le rapport avec le P.I.B. a quelque peu diminué tout en restant nettement supérieur à celui des exercices antérieurs.

(En milliards de francs.)

	1976	1977	1978	1979
A. — Solde d'exécution	— 17,2	— 19,5	— 38,2	— 38,9
B. — Produit intérieur brut	1.677,9	1.880,5	2.133,5	2.430,6
Rapport A/B × 100	1,02 %	1,03 %	1,8 %	1,6 %

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 1979, l'excédent des charges budgétaires s'est élevé à 29,2 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 29,2 milliards de francs constatée en 1979 se décompose en :

- moins 17,98 milliards de francs imputables à l'exercice 1978 ;
- moins 3,20 milliards de francs imputables à l'exercice 1979 et rattachés à la gestion de 1979 ;
- moins 8,47 milliards de francs de dépenses de l'exercice 1980 payées par anticipation en 1979 ;
- plus 0,37 milliard de francs d'imputations diverses.

Sous le bénéfice de ces observations, il est surtout intéressant d'analyser les opérations de trésorerie de 1979, en fonction des moyens de financement utilisés, tels qu'ils sont donnés dans le tableau suivant :

OPÉRATIONS DU TRÉSOR EN 1978 ET 1979

(En milliards de francs.)

Origine des fonds collectés	1978	1979	Emplois des fonds collectés	1978	1979
Emprunts à long et moyen terme (solde net)	11,35	22,5	Solde de l'exercice budgétaire (1) ..	27,37	29,3
Bons du Trésor sur formules et autres emprunts émis auprès du public	»	»	Endettement (2) de l'Etat auprès du système bancaire	- 7,97	+ 7,2
Apports des correspondants du Trésor (budgets annexes, Caisse des dépôts, C.N.C.A., etc.)	20,46	16,8	Variation des fonds des particuliers, encaisses et effets	»	2,8
Variation des fonds des particuliers, des encaisses et effets	1,22	»			
Divers	0,60	»			
	34,34	39,3		34,34	39,3

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

(2) Il s'agit de la variation de l'endettement.

On constate ainsi :

- une progression du recours aux emprunts à long et moyen terme ;
- un accroissement de l'endettement auprès du système bancaire.

1° La dette à moyen et long terme.

La dette à long et moyen terme pour l'année 1979 s'établit à 22,5 milliards de francs contre 11,3 milliards en 1978, soit une progression de 98,2 %.

Ce gonflement de la dette à long et moyen terme résulte bien évidemment de l'accroissement du déficit budgétaire particulièrement notable à partir de l'exécution du budget de 1977.

Sur le plan purement comptable, la dette s'est accrue d'un montant total brut de 15 milliards de francs résultant des trois emprunts émis pour une durée de quinze ans :

- le 11 avril 1979, pour un montant de 3 milliards de francs ;
- le 20 juin 1979, pour un montant de 5 milliards de francs ;
- le 4 septembre 1979, pour un montant de 7 milliards de francs.

L'ensemble de ces emprunts a représenté 22,9 % du total des émissions d'obligations sur le marché financier français (contre 23,3 % en 1978 et 16,2 % en 1977).

Enfin, il y a lieu de noter que les charges d'amortissement, d'un montant de 4 milliards de francs, ont eu pour conséquence de réduire le total des ressources nettes ainsi collectées.

2° Les ressources à court terme.

On constate que celles-ci se sont fortement accrues en 1979 par rapport à 1978 comme le montre le tableau suivant :

(En milliards de francs.)

	1976	1977	1978	1979	Variation 1979/1978
A. — Ressources monétaires (1).					
C.C.P.	6,73	4,89	8,92	5,87	
Concours directs-Banque de France	7,48	— 6,34	— 22,35	6,43	
Bons du Trésor-Banque de France .	0,98	— 1,88	6,38	— 1,64	
Bons du Trésor-Banques	— 0,09	1,91	9,08	— 0,42	
Divers	1,14	2,10	1,43	1,69	
Total	16,24	0,68	3,46	11,93	+ 244,8%
B. — Autres ressources liquides.					
Bons du Trésor dans le public	5,50	3,89	1,98	2,63	
Bons du Trésor-C.D.C.	7,66	5,68	7,86	8,96	
Dépôts des correspondants	2,04	6,86	4,56	2,36	
Dont collectivités locales	(172)	(402)	(390)	(543)	
Total	16,10	17,70	14,58	14,30	— 3,3 %
Total A + B	32,34	18,38	18,04	26,29	+ 45,4 %

(1) Variation des créances sur le Trésor, telles qu'elles figurent dans les contreparties de la masse monétaire au sens restreint (M 2).

Il est donc indéniable, ainsi qu'il a déjà été indiqué précédemment, que le financement du déficit budgétaire a été assuré dans une proportion plus importante que par le passé par le recours à des ressources monétaires, et donc inflationnistes, même si les emprunts à long terme ont crû plus fortement.

Si on affine l'analyse, on remarque que les bons du Trésor en compte courant ont constitué une importante ressource de trésorerie (+ 8 milliards de francs).

••

Au total, et comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport « bien que le Trésor ait cherché à limiter le recours à des financements de nature monétaire en s'attachant notamment à couvrir, par un appel au marché financier, la moitié environ du déficit d'exécution des lois de finances, ... à la clôture de la gestion, le solde des opérations de financement de nature monétaire n'en accuse pas moins une *augmentation* de 10,453 milliards de francs ».

TROISIÈME PARTIE

LA GESTION DES CRÉDITS

Durant l'exercice budgétaire, le montant et la répartition des crédits ouverts par la loi de finances initiale auront été modifiés par trois séries de mesures :

— par la loi de finances rectificative du 21 décembre 1979 (chapitre I) ;

— par différentes mesures d'ordre réglementaire, décrets d'avances, transferts, virements et reports (chapitre II) ;

— et enfin par le présent projet de loi de règlement qui contient un certain nombre de demandes d'ouvertures de crédits (chapitre III).

CHAPITRE PREMIER

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Trois observations préalables doivent être faites avant d'analyser les modifications apportées aux crédits initiaux.

Tout d'abord il faut noter qu'il n'y a eu qu'une seule loi de finances rectificative contre trois en 1978.

En second lieu, on doit remarquer que le total des charges supplémentaires apportées par la loi de finances rectificative (compte tenu des annulations de crédits par ailleurs) s'est élevé à 20,495 milliards de francs, soit une variation par rapport aux crédits initiaux très faible (3,3 %) comme en 1978.

Enfin, il est intéressant d'observer que le montant total des crédits supplémentaires ouverte par cette loi de finances rectificative, en ce qui concerne les dépenses en capital, sont à peu près du même ordre que le montant des crédits finalement reportés.

I. — Les dépenses définitives.

Elles se répartissent ainsi :

	En millions F
a) <i>Dépenses ordinaires civiles</i>	13.184
1. Interventions sociales	9.181
<i>dont :</i>	
Contribution exceptionnelle au redressement de la Sécurité Sociale	2.041
Mesures sociales du 29 août 1979 (majorations exceptionnelles des prestations familiales et de l'allocation supplémentaire du F.N.S.)	1.890
Indemnisation du chômage	1.700
Subvention au B.A.P.S.A.	1.437
Deuxième convention sociale pour la sidérurgie	696
Aide sociale	762
Pacte national pour l'emploi	172

	En millions F
2. Interventions agricoles	291
<i>dont :</i>	
Recensement général de l'agriculture	147
3. Concours aux entreprises publiques	2.553
<i>dont :</i>	
Subvention à la S.N.C.F.	1.678
Subventions aux Charbonnages de France	440
Subventions économiques	300
4. Actions internationales	107
5. Ajustements divers	1.052
<i>dont :</i>	
Remboursements à diverses administrations	255
Aide aux Antilles à la suite des cyclones	
<i>David et Frédéric</i>	150
Ajustements de dépenses de personnel ..	145
Ajustements de frais de fonctionnement	
général	106
 b) <i>Dépenses civiles en capital</i>	 2.412
1. Concours aux entreprises publiques	470
<i>dont :</i>	
Dotations en capital : Renault, Entreprise	
minière et chimique, Société française	
de production, Compagnie générale mari-	
time, Compagnie française des pétroles	210
Programmes aéronautiques	220
2. Investissements exécutés par l'Etat	97
3. Subventions d'investissement	1.845
<i>dont :</i>	
Fonds spécial d'adaptation industrielle ..	700
Fonds européen de développement	315
Aides à la construction navale	300
Incitations au regroupement communal ..	160

En millions F

c) *Dépenses militaires* :

Dépenses ordinaires.....	558
Dépenses en capital	154

II. — Les dépenses temporaires.

F.D.E.S.	5.203
Total A + B	21.511
— A déduire : annulation de crédits	<u>— 1.016</u>
Total net des crédits supplémentaires ouverts	<u>20.495</u>

Dès lors, le total des charges budgétaires (opérations définitives et temporaires) est passé de 651,65 milliards de francs en loi de finances initiale à 673,01 milliards de francs après le vote de la loi de finances rectificative, soit un accroissement de 3,27 %.

CHAPITRE II

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LES MESURES D'ORDRE RÉGLEMENTAIRE

Votre Rapporteur doit tout d'abord souligner que la loi de finances rectificative du 21 décembre 1979 a eu notamment pour effet de ratifier deux décrets d'avances intervenus les 29 août et 27 septembre 1979 qui ne sont donc pas repris ici au titre des mesures réglementaires.

Les opérations de nature véritablement réglementaire intervenues dans le cadre de la gestion des crédits budgétaires ont été les suivantes :

a) des annulations de crédits non ratifiées (art. 13 de la loi organique) ;

b) des mesures affectant la répartition et l'utilisation des crédits. Il s'agit :

- des virements, transferts et opérations de répartition des crédits,
- des reports de crédits ;

c) des mesures augmentant les crédits et résultant de l'accroissement des recettes. Ce sont :

- les majorations de recettes liées à des plus-values sur recettes particulières,
- les ouvertures de crédits sur fonds de concours.

Avant d'analyser ces différentes opérations il a paru utile de présenter dans le tableau ci-après, les montants de crédits ainsi modifiés par rapport au total des crédits inscrits par les lois de finances (initiales et rectificative).

	Prévisions lois de finances initiale et rectificative (a)	Modifications d'ordre réglementaire					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)
I. — Opérations à caractère définitif.								
Dépenses ordinaires civiles :								
Budget général	376.420	3.024	+ 17.783	10.914	»	— 4.897	26.824	403.244
Comptes d'affectation spéciale	5.250	30	»	»	145	— 175	2	5.248
Dépenses civiles en capital :								
Budget général	42.043	8.103	+ 58	2.298	»	— 10.771	312	41.731
Comptes d'affectation spéciale	5.281	731	»	661	252	— 646	852	6.133
Dépenses militaires :								
Budget général	92.260	3.750	— 17.841	5.719	»	— 4.767	13.139	79.551
Comptes d'affectation spéciale	199	»	»	»	»	»	»	199
Total	522.423	15.638	+ 1	19.592	397	— 21.256	14.223	536.646
Budgets annexes	116.813	2.189	»	480	1.125	— 3.259	535	117.348
Total des opérations à caractère définitif	639.236	17.827	+ 1	20.072	1.522	— 24.515	14.758	653.994
II. — Opérations à caractère temporaire.								
Comptes d'affectation spéciale	204	79	— 1	»	33	— 80	31	235
Comptes de prêts	10.885	6.763	»	»	»	— 6.727	36	10.921
Comptes d'avances	59.494	»	»	»	»	»	»	59.494
Autres comptes (charge nette)	— 609	»	»	»	»	»	»	— 609
Total des opérations à caractère temporaire	69.974	6.842	— 1	»	33	— 6.807	67	70.041
Total I + II	709.210	24.569	»	20.072	1.555	— 31.322	14	724.035

(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.

I. — Les annulations de crédits non ratifiées par la loi de finances rectificative.

Des annulations de crédits prononcées en cours d'année sont reprises dans la loi de finances rectificative et viennent en gage des ouvertures de crédit incluses dans ces lois. Elles ne revêtent donc pas à proprement parler un caractère réglementaire.

Mais il en existe d'autres, plus marginales, qui peuvent être effectuées sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. C'est ainsi que plusieurs arrêtés ont été pris en ce sens en 1979, qui ont concerné des crédits « devenus sans objet », pour de faibles montants : 149 millions de francs en ce qui concerne le budget général.

II. — Les mesures affectant la répartition et l'utilisation des crédits.

A. — Les transferts, virements et rétablissements de crédits.

1° Les virements.

Aux termes de l'article 14 de l'ordonnance organique « les virements conduisent à modifier la *nature* de la dépense prévue par la loi de finances ».

Autorisés par décret, ils doivent répondre aux conditions suivantes : *intervenir à l'intérieur du même titre d'un même budget dans la limite du dixième de la dotation de chacun.*

En 1979, les virements de crédits se sont élevés à 1.789,2 millions de francs (soit 0,36 % des crédits initiaux sur lesquels ils ont porté) en progression de 8,1 % par rapport à 1978.

Le plus important des virements à titre civil (362,6 millions de francs) a affecté le budget de l'Education.

2° Les transferts de crédits.

Ils se sont élevés en 1979 à 43,2 milliards de francs soit 8,7 % des crédits initiaux confirmés.

A la différence des virements, les transferts ne peuvent pas modifier la nature de la dépense. Ils ont *pour seul effet de changer le service*

responsable de leur utilisation. Ils sont autorisés par un simple arrêté du ministre du Budget.

Les plus importants transferts en 1979 ont été destinés :

— au budget des Charges communes pour un montant de 31,2 milliards de pensions ;

— à l'urbanisme et à la construction de logements (2,8 milliards) ;

— au profit de l'armement nucléaire et de la construction aéronautique (5,7 milliards).

A noter que certains transferts sont la conséquence d'un retard dans l'adaptation des dotations budgétaires à de nouvelles structures administratives.

D'autres sont plus simplement — et d'ailleurs aussi plus couramment — la traduction d'une évaluation initiale insuffisante.

Enfin certains transferts appellent des remarques quant à leur régularité au regard de l'ordonnance organique de 1959 (cf. *infra* chapitre « Observations de la Cour des comptes »).

B. — Les répartitions de crédits.

L'exercice 1979 s'est caractérisé par un recours plus important que dans le passé à la procédure de la répartition de crédits.

Celle-ci consiste à répartir des crédits fixés initialement de manière globale.

Ces opérations de répartition peuvent être regroupées sous trois rubriques :

1° La répartition du crédit global pour dépenses éventuelles.

C'est l'abondement, selon la procédure prévue à l'article 10 de la loi organique, de certains chapitres dotés de crédits provisionnels par des crédits complémentaires prélevés sur le chapitre 37-94 « Dépenses éventuelles » du budget des Charges communes.

D'un montant de 70 millions de francs, ce crédit global a été utilisé à concurrence de 60,09 millions :

Les budgets bénéficiaires ont été ceux :

— des Affaires étrangères (frais de réception et voyages, rapatriement) : 31,2 millions de francs (à noter qu'en ce qui concerne

les frais de réception et de voyages, les crédits complémentaires représentent près de neuf fois la dotation initiale) ;

— de l'Intérieur (secours aux victimes de calamités publiques et dépenses relatives aux élections européennes) : 30,8 millions de francs ;

— de la Justice (entretien des détenus) : 7 millions de francs.

2° La répartition du crédit global pour dépenses accidentelles.

Il s'agit de la procédure prévue par l'article 11-1° de la loi organique. Aux termes de cet article elle consiste en la dotation d'un chapitre du budget des Charges communes, le chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » de fonds destinés par la suite à être répartis entre différents budgets.

Fixée initialement à 70 millions de francs, cette dotation a ensuite été majorée de 55 millions de francs pour couvrir les dépenses occasionnées par le cyclone « David » dans les Antilles.

Dès lors, sur les 125 millions de francs de crédits ainsi ouverts, 60,7 millions ont été ordonnancés au profit du compte spécial du Trésor « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités » et 64,2 millions de francs ont été répartis entre 12 budgets différents.

3° La répartition des crédits globaux dits « de l'article 7 ».

Ces crédits ainsi appelés par référence à l'article 7 de l'ordonnance organique de 1959 sont destinés à couvrir des dépenses « dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés ».

Leur volume tend à décroître d'année en année, mais ils demeurent cependant importants en valeur absolue. Ils se sont élevés à 10,045 milliards de francs en 1979 contre 12,596 milliards en 1978.

Ils peuvent être reportés sous deux rubriques d'égale importance.

a) Les répartitions de crédits concernant le personnel.

Il s'agit alors des répartitions destinées à couvrir des dépenses de personnel supplémentaires entraînées par des mesures nouvelles prises en cours d'année.

Elles se sont élevées en 1979 à 5,500 milliards de francs contre 7,715 milliards en 1978.

b) *Les répartitions ayant pour objet de financer des opérations particulières au moyen de crédits inscrits à des chapitres de réserves.*

Leur montant a été en 1979 de 4,544 milliards de francs contre 4,881 milliards en 1978.

La ventilation de l'ensemble de ces répartitions de crédits est donnée dans le tableau ci-après :

(En millions de francs.)

Budgets d'origine	Objet	1977	1978	1979	Budgets de destination
Services généraux du Premier ministre.	Aménagement du territoire	»	76	264,8	Premier ministre, Agriculture, Environnement et divers.
Services généraux du Premier ministre.	Rénovation rurale	»	1,2	57,7	Agriculture, Jeunesse et Sports et divers.
Services généraux du Premier ministre.	Aménagement touristique	72,3	102,1	150,9	Premier ministre, Tourisme et divers.
Services généraux du Premier ministre.	Formation professionnelle	1.954	4.159,8	3.249,2	Travail, Agriculture et divers.
Secrétariat général de la Défense.	Programme civil de défense	15,5	16,4	17,1	Intérieur, Défense et divers.
Agriculture.	Fonds d'action rurale	86,9	99	130	Agriculture.
Agriculture.	Transformation et commercialisation des produits agricoles	»	»	1,8	Agriculture.
Charges communes.	Rationalisation des choix budgétaires ..	25,1	27,3	29,6	Budget, Cadre de vie, Logement, Travail, Santé, Transports et divers.
Charges communes.	Amélioration de la productivité des services	1,7	1,5	1,8	Divers.
Charges communes.	Mesures générales intéressant les agents du secteur public	7.947,9	6.268,7	4.422,6	Divers.
Charges communes.	Prestations et versements	431,9	464,2	465	Divers.
Défense.	Revalorisation des soldes, traitements. Relèvement du taux des cotisations sociales	1.434,4	782,2	612,7	Défense.
Economie.	Travaux de recensement	13,6	12,5	4,7	Economie.
Budget.	Équipement des services	264,3	258,3	332,6	Budget.
Environnement.	Protection de la nature et environnement	3,15	103,5	103,6	Environnement et divers.
Education.	Réorganisation et réformes pédagogiques	»	9,4	47,7	Education.
Education.	Actions en faveur des personnes handicapées	»	»	137,4	Education.
Jeunesse.	Actions nouvelles en faveur de la jeunesse	0,55	»	»	Jeunesse.
Commerce et Artisanat.	Actions en faveur du commerce et de l'artisanat	»	14,5	16	Commerce et Artisanat.
Divers.	Divers	14,5	»	»	Divers.
	Totaux	12.265,9	12.596,6	10.445,2	

C. — 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 importante. Ainsi, pour ce qui concerne le budget général, les reports de l'exercice 1979 à l'exercice 1980 se sont élevés à 20,43 milliards de francs tandis que les reports de l'exercice 1978 à 1979 avaient atteint 14,88 milliards de francs.

La progression des reports est ainsi très importante : + 37,4 % représentant 3,7 % des dotations de l'année.

L'importance de ces reports ne s'expliquant pas par des obstacles techniques majeurs, ils ont suscité certaines observations de la Cour des comptes (cf. *infra*, chapitre V du présent rapport).

Ces reports ont surtout porté sur les dépenses en capital comme le montre le tableau suivant :

(En millions de francs.)

Désignation	Reports de 1978 à 1979	Reports de 1979 à 1980
Reports de crédits pour dépenses en capital	11.321	14.830
Reports de crédits pour dépenses ordinaires :		
— Inscrites à l'état H	2.716	4.491
— Provenant de fonds de concours	193	218
— Autres crédits	647	896
Total « dépenses ordinaires »	3.556	5.605
Total des reports	14.877	20.435

Quant au détail des reports des crédits en *capital*, il figure dans le tableau ci-après :

REPORTS DE CRÉDITS SUR DÉPENSES EN CAPITAL

Budgets	Reports de 1979 à 1980		Principaux chapitres concernés (classés par ordre d'importance décroissante)
	En milliers de francs	En pourcentage des crédits nets	
Charges communes	2.626,2	30,6	64-00 Aides 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. 57-05 Equipement administratif...
Cadre de vie et logement .	2.431,7	36,5	65-57 Action sur le parc de logements existants. 65-56 Construction de nouveaux logements et compensations de charges foncières. 65-54 Construction et amélioration de logements sociaux. 65-40 Aménagement foncier et urbanisme - Subventions d'équipement.
Industrie	1.115,1	12,2	66-05 Plan calcul. 62-91 Interventions dans le domaine de l'énergie. 64-92 Aide à l'industrialisation des produits nouveaux et à l'adaptation des structures industrielles.
Intérieur	469,1	9	67-52 Incitations financières au regroupement communal. 65-50 Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains. 57-40 Equipement du ministère de l'Intérieur.
Education	451,1	12,3	66-33 Subventions d'équipement pour les établissements d'enseignement du second degré, les établissements scolaires et spécialisés et les écoles normales primaires. 56-33 Etablissements d'enseignement du second degré, établissements scolaires spécialisés, centre d'information et d'orientation et formation des personnels.
Agriculture	390	13,9	61-60 Développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires. 61-40 Adaptation de l'appareil de production agricole. 61-83 Actions spécifiques dans les zones de rénovation rurale.
Santé et famille	353,8	14,5	66-11 Subventions d'équipement sanitaire. 66-20 Subventions d'équipement social.
Routes et voies navigables	311,5	16,1	53-31 Voies navigables et ports fluviaux en métropole - Equipement. 53-20 Routes et circulation routière - Equipement. 53-21 Participation aux dépenses du F.S.I.R.
Transports terrestres	308,6	29,8	63-90 Subventions d'investissement pour les transports terrestres.

Trois secteurs retiennent essentiellement l'attention.

Tout d'abord l'importance des crédits reportés au budget du Cadre de vie et du Logement. Elle est principalement due au faible taux de consommation des crédits du chapitre 65-57 « *Actions sur le parc de logements existants* », qui s'explique elle-même par le retard pris dans l'application de la loi-cadre du 3 janvier 1977 relative à l'amélioration de l'habitat.

Ensuite, le montant élevé des reports de crédits au *budget des Charges communes* et plus particulièrement du chapitre 64-00 « *Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois* » dont 1,33 milliard de crédits ont été reportés. L'importance de ce report trouve son origine dans l'ouverture par la loi de finances rectificative du 21 décembre 1979 de 700 millions de crédits de paiement au titre du Fonds spécial d'adaptation industrielle (F.S.A.I.) qui n'ont pu être consommés en raison, notamment, de la lenteur des interventions de cet organisme.

Enfin, au *budget de l'Industrie*, on note une nouvelle fois d'importants reports (360 millions de francs, soit 55,4 % des crédits nets) au chapitre 66-05 « *Plan calcul* » (cf. à cet égard la réponse de la Cour des comptes au questionnaire de la commission des Finances).

Une conclusion s'impose en ce qui concerne le report des crédits de dépenses en capital. Il manifeste indéniablement un manque de rigueur dans les prévisions budgétaires : il est frappant de constater à cet égard que le montant de ces dotations est sensiblement du même ordre que celui des crédits supplémentaires pour dépenses en capital ouverts par la loi de finances rectificative pour 1979.

III. — Les mesures augmentant les crédits et résultant de l'accroissement des recettes.

1° Les ouvertures de crédits sur fonds de concours.

Aux termes de l'article 19 de l'ordonnance organique 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 ».

Dès lors le montant de ces fonds de concours ne peut être connu au moment du vote de la loi de finances initiale. Aussi, en cours d'exécution, « un crédit supplémentaire (d'un montant égal à ces fonds de concours) est ouvert par arrêté du ministre des Finances (du Budget) au Ministre intéressé ».

Le montant de ces fonds de concours a été en 1979 de 18,930 milliards de francs, soit une augmentation de 59,7 % par rapport à 1978, exercice au cours duquel, il est vrai, ils avaient régressé de 5,4 %.

Ils se répartissent de la manière suivante :

a) *Les contributions des tiers.*

Elles ont représenté 15 % du total des fonds de concours, soit un total de 2,620 milliards de francs et proviennent pour 1,340 milliard de francs de collectivités et établissements publics locaux (notamment pour des équipements sanitaires, scolaires, sportifs et des investissements dans le secteur des transports et de l'urbanisme), pour 960 millions de francs d'Etats étrangers et d'organismes communautaires européens, et pour 360 millions de diverses entreprises, associations et particuliers.

b) *Les remboursements de services rendus.*

Ils ont représenté, en 1979, 65 % environ 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 le budget général (4,19 milliards de francs).

De même participe de ces remboursements le montant important en 1979 (1,36 milliard de francs contre 441 millions en 1978) des versements effectués par les Etats étrangers au titre des fabrications d'armements menées en commun.

c) *Les produits assimilés aux fonds de concours.*

Ce sont des recettes diverses, à caractère hétérogène, qui ont représenté 20 % des fonds de concours rattachés.

Il s'agit notamment :

— d'une fraction des frais d'assiette et de perception des impôts locaux (1.566 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 (82 millions de francs) ;

— d'une part du prélèvement sur le pari mutuel destiné au développement de l'élevage des chevaux (133 millions de francs), à la protection de la nature (71 millions de francs) et à l'équipement sportif (74 millions de francs).

2° 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 initialement prévues.

En ce qui concerne les budgets annexes, le montant des crédits supplémentaires qui ont été ainsi dégagés s'élève à 1.125 millions de francs, en augmentation de 11,7 % par rapport à 1978 où ils avaient été de 1.007 millions de francs.

Comme les années précédentes cette évolution est due essentiellement à la majoration du budget annexe des Prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) (+ 732,8 millions de francs).

IV. — La gestion des autorisations de programme.

Le montant total des autorisations de programme ouvertes au titre de 1979 a été de 126,13 milliards de francs (122,95 milliards en loi de finances initiale et 3,18 milliards en loi de finances rectificative), soit une progression de 8,9 % par rapport à 1978.

La répartition est la suivante :

- 95,72 milliards de francs au titre du budget général ;
- 24,02 milliards de francs au titre des budgets annexes ;
- 6,37 milliards de francs au titre des comptes spéciaux.

Mais des modifications en cours de gestion sont venues affecter le budget général : ouvertures de 2,250 milliards de francs par décret d'avances et de 2,438 milliards de francs au titre des fonds de concours.

1° L'utilisation des autorisations de programme.

Comme les années précédentes, les autorisations de programme ouvertes par les deux lois de finances pour 1979 n'ont pas été utilisées en totalité.

Le tableau ci-après indique les taux moyens d'utilisation en 1979 comparés à ceux de 1978.

TAUX MOYEN D'UTILISATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME POUR LES PRINCIPAUX BUDGETS

Taux moyen inférieur à 90 %			Taux moyen supérieur à 90 %		
Budgets	Taux 1979	(Rappel 1978)	Budgets	Taux 1979	(Rappel 1978)
Marine marchande	59	(53,9)	Agriculture	90,45	(95,8)
Aviation civile	68,8	(52,1)	Section « Forces terrestres » de la Défense (a)	91,3	(88,75)
Environnement	71,15	(72,7)	Santé	92	(94,25)
Transports terrestres	72	(84,5)	Culture	92,1	(93,25)
Services généraux du Premier ministre	72,1	(70,2)	Cadre de vie	92,2	(d)
Charges communes	73	(71,1)	Section « Air » de la Défense (a). Section « Forces terrestres » de la Défense (a)	94,9	101,2 (c)
Economie et Budget (b) (sections II, III et IV)	75,45	(88,6)	Intérieur	93,1	(88,75)
Affaires étrangères	86,2	(85,3)	Section « Marine » de la Dé- fense (a)	95,3	(98,4)
Jeunesse et Sports	86,5	(96,05)	Industrie	95,3	(89,6)
Justice	87,7	(93,1)	Industrie	95,4	(77)
Section commune de la Défense ..	88	(84,6)	Universités	95,9	(94,9)
Travail	88,3	(87,5)	Postes et Télécommunications	96	(98,55)
			F.S.I.R.	98,7	(99,5)
			Education	98,8	(98,75)

(a) Non compris les autorisations de programme du titre III particulières au budget de la Défense.

(b) Les sections II, section commune, III, Economie et IV, Budget ont été regroupées en 1979 pour permettre la comparaison avec le budget des Services financiers en 1978.

(c) Sur les raisons de cette anomalie, cf. rapport en vue du règlement du budget de 1978, p. 143.

(d) En 1978, le taux d'utilisation des A.P. du budget de l'Equipelement avait été de 48,2 %.

L'importance des reliquats non utilisés s'explique par plusieurs facteurs.

— Il s'agit tout d'abord de l'impossibilité d'utiliser avant la fin de la gestion les dotations nouvelles ouvertes par la loi de finances rectificative pour 1979, d'un montant total, rappelons-le, de 3,18 milliards de francs. Il est en effet évident que le vote de cette loi de finances rectificative, intervenant très peu de temps avant la fin de l'exercice, ne facilitait pas les choses.

— De même, diverses majorations de dotations effectuées par voie de transferts, virements ou répartitions sont intervenues trop tardivement pour qu'elles puissent être utilisées.

— Enfin, certaines difficultés techniques et matérielles expliquent également le retard dans l'utilisation des dotations, telle l'obligation de ne conclure des marchés que lorsque les crédits de paiement nécessaires dans l'année sont disponibles.

2° La déconcentration des autorisations de programme.

Le fait important est la poursuite de la progression, après la stabilisation observée en 1978 qui apparaît ainsi comme exceptionnelle, des investissements de catégorie I (investissements d'intérêt national).

**ÉVOLUTION
DE LA PART RELATIVE DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME AFFECTÉES
(Services civils.)**

(En pourcentage.)

	1976	1977	1978	1979
Catégorie I :				
Investissements d'intérêt national	76,2	79	78,7	80,6
Catégorie II :				
Investissements d'intérêt régional	15,9	13,3	13,1	13,3
Catégories III et IV :				
Investissements d'intérêt départemental et local	7,9	7,7	8,2	7,1

Il est enfin à noter que les investissements « déconcentrés » (catégories II, III et IV) sont le fait de quelques départements ministériels seulement (Education, Jeunesse et Sports, Agriculture, Santé), qui seuls se caractérisent par un pourcentage d'autorisations de programme déconcentrées supérieures à 50 %.

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.

D'une manière générale, on pouvait regretter le retard mis par les tiers — collectivités locales ou établissements publics — à s'acquitter de leur contribution et qui faisait supporter à l'Etat une charge indue.

A la suite de plusieurs rapports de la Cour des comptes, des mesures ont été prises pour remédier à cet état de fait.

On constate ainsi *une certaine amélioration au cours de la gestion 1979 dans certains budgets* tels ceux du Cadre de vie, de la Jeunesse et des Sports, des Transports pour lesquels il ne subsistait pas — ou peu — d'autorisations provisionnelles à solder.

En revanche, dans d'autres départements comme l'Agriculture, la Santé ou l'Education, la situation est moins satisfaisante.

CHAPITRE III

LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

Les *ouvertures de crédits complémentaires* inscrites dans le projet de loi de règlement et destinées à faire face à des dépassements de crédits s'élèvent au total à **21,02 milliards de francs, soit 2,9 % des crédits disponibles** avant l'intervention de la loi de règlement.

Il s'agit donc *d'un pourcentage de même ordre que pour l'exécution du budget de 1978* dans lequel les ouvertures de crédits complémentaires, d'un montant de 18,88 milliards, avaient représenté 30 % des crédits disponibles.

Pour le seul budget général, le montant des crédits complémentaires représente 13,80 milliards de francs, soit 2,57 des crédits disponibles.

Les *annulations de crédits non consommés* proposées par le même projet de loi de règlement s'élèvent à 8,722 milliards dont 6,174 milliards au titre du budget général.

MODIFICATIONS INSCRITES DANS LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT ET SITUATION FINALE DE L'EXERCICE

(En millions de francs.)

	Situation avant le projet de loi de règlement	Loi de règlement			Situation finale de l'exercice
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Solde net	
I. — Opérations à caractère définitif.					
Budget général :					
Dépenses ordinaires civiles	403.244	13.793	6.085	+ 7.708	410.952
Dépenses civiles en capital	41.731	»	1	— 1	41.730
Dépenses militaires	79.551	9	88	— 79	79.472
Total budget général	524.526	13.802	6.174	7.628	532.154
Comptes d'affectation spéciale	6.872	266	946	— 680	6.192
Budgets annexes	117.348	3.831	850	2.981	120.329
Total des opérations à caractère définitif	648.746	17.899	7.970	9.929	658.675
II. — Opérations à caractère temporaire.					
Comptes d'affectation spéciale	235	»	628	— 628	— 393
Comptes de prêts	10.921	»	»	»	10.921
Comptes d'avances	59.494	3.123	124	2.999	62.493
Autres comptes (charge nette)	— 609	»	»	»	— 609
Total des opérations à caractère temporaire	70.041	3.123	752	2.371	72.412
Total I + II	718.787	21.022	8.722	12.300	731.087

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

La plus grande partie des compléments proposés au titre du budget général a trait à des crédits évaluatifs.

1° Les crédits évaluatifs.

Autorisés par la loi organique, les dépassements de crédits évaluatifs doivent cependant rester exceptionnels.

Or, en 1979, comme en 1978, ils ont atteint un niveau anormalement élevé puisqu'ils se montent à 13,771 milliards de francs, alors qu'en 1977 ils ne représentaient que 3,929 milliards.

LES DEPASSEMENTS DE CRÉDITS ÉVALUATIFS DU BUDGET GÉNÉRAL

(En millions de francs.)

Nature des dépenses	Montant des dépassements		
	1977	1978	1979
Dette publique et dépenses en atténuation de recettes :			
— Dette publique	1.514,1	5.506,7	3.641,6
— Garanties d'emprunts	»	»	1.742
— Dépenses en atténuation de recettes	987,8	4.506	4.304,5
— Emprunts locaux, emprunts économiques, bonifications d'intérêt.	388	1.466,8	864,1
Pensions civiles et militaires, retraites et accessoires :			
— Pensions aux invalides de guerre, retraite du combattant et accessoires	530,6	870,7	605,3
— Pensions civiles	9,9	1,3	»
Prestations du Fonds national de chômage	268,2	1.212,4	1.028,1
Primes à la construction	»	156,3	1.004,1
Cotisations sociales et prestations sociales versées par l'Etat	0,1	74	181,9
Frais de justice et de contentieux, réparations civiles	154,7	156,2	153,5
Divers	76,5	58,3	246
Totaux	3.929,9	14.008,7	13.771,1

De façon encore plus forte que lors de la gestion précédente, la plus grande partie de ces dépassements de crédits (82,8 %) a été enregistrée au budget des Charges communes (11,405 milliards).

Cet état de fait est dû d'une part à *la sous-estimation chronique de certaines prévisions initiales* régulièrement relevée par la Cour des comptes, non corrigée en cours d'année par l'ouverture de dotations complémentaires, et d'autre part par l'augmentation très rapide de certaines charges.

Pour les autres budgets, les dépassements s'élèvent à 2,365 milliards de francs inscrits pour les trois quarts aux budgets du Travail (Fonds national de chômage), des Anciens combattants (pensions d'invalidité) et de l'Agriculture (prêts du Crédit agricole), dont les dotations se sont révélées, à nouveau, insuffisantes par rapport aux besoins.

2° Les 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 complétées en cours d'année par prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles ou, en cas de besoin, par décret d'avances.

Il faut noter que les dépassements de crédits de ce type ont été un peu plus importants en 1979 qu'en 1978.

Ils ont représenté en effet 30,3 millions de francs (contre 0,88 million de francs en 1978) et ont intéressé un seul chapitre, le chapitre 46-21 « Aide sociale » du budget de la Santé.

A noter d'ailleurs que ce dépassement n'est pas dû à une absence de dotation complémentaire, mais à la sous-évaluation de celle-ci, ce qui atténue un peu l'irrégularité du dépassement.

3° Les crédits limitatifs.

Ils ont continué à décroître en 1979, comme ils l'avaient fait en 1978 et 1977 et n'ont représenté que 0,6 million de francs. Ils concernent presque exclusivement des crédits de personnel et résultent d'erreurs commises lors des opérations de fin de gestion.

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

Représentant 3,17 % des crédits initiaux, les dépassements constatés dans les budgets annexes, d'un montant de 3,83 milliards de francs, sont en augmentation (+ 196 %) par rapport à 1978 pour laquelle ils s'étaient élevés à 1,29 milliard.

Quant aux annulations demandées (0,85 milliard) elles ont progressé plus faiblement (+ 54 %).

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS (Budgets annexes.)

(En millions de francs.)

	Crédits disponibles	Ouvertures de crédits	Annulations de crédits	Dépenses effectives
Services civils :				
Imprimerie nationale	966,8	6,6	15,3	958,1
Légion d'honneur	58,1	8,5	5,4	61,2
Monnaies et médailles	776,9	131,5	102,3	806,1
Ordre de la Libération	1,7	0,2	0,2	1,7
Postes et télécommunications	83.809,1	2.847,7	570,7	86.086,1
Prestations sociales agricoles	32.596,3	814,4	20,9	33.389,8
Journaux officiels	208,7	4,7	0,2	213,2
Services militaires	2.189,3	16,9	135,4	2.070,8
Total	120.606,9	3.830,5	850,4	123.587

Les budgets annexes principalement intéressés par ces dépassements de crédits sont les Postes et Télécommunications et notamment le chapitre 695-01 « Remboursements d'emprunts » du fait de remboursements anticipés des emprunts de la Caisse nationale des télécommunications et le budget des Prestations sociales agricoles auquel un dépassement important est à nouveau observé au chapitre 37-91 « Reversements et restitution de droits indûment perçus ».

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

Ils s'élèvent à 3,39 milliards de francs, en légère diminution sur la gestion précédente (3,59 milliards de francs).

Les dépassements sur crédits évaluatifs affectent essentiellement le compte d'emploi de la redevance radio-télévision (235,4 millions), les avances sur les impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes (2,91 milliards) ainsi que les avances sur recettes budgétaires faites aux territoires et établissements d'outre-mer.

Quant aux dépassements sur crédits limitatifs, ils ont tous, à l'exception d'un seul, concerné des comptes sur « mémoire ». Dans cette catégorie, on relève notamment le compte d'avances aux territoires, établissements et Etats d'outre-mer.

CHAPITRE IV

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Dans le rapport annuel qu'elle consacre au présent 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 1979. 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. — Des dépassements de crédits importants.

Les dépenses payées au-delà de la limite des crédits ouverts se sont élevées à 13,8 milliards de francs contre 14 milliards de francs en 1979.

S'il y a eu un certain recul, les dépassements de crédits demeurent importants.

1° Les dépassements de crédits évaluatifs.

D'un montant de 13.771,1 millions, soit 2,53 % des crédits nets totaux, ils représentent la quasi-totalité des ouvertures complémentaires demandées. Ces dépassements sont, certes, autorisés par la loi organique puisqu'ils concernent des chapitres sur lesquels, en application de son article 9, « les dépenses s'imputent au besoin au-delà de la dotation inscrite ». Ils doivent cependant rester exceptionnels dans la mesure où le caractère évaluatif des crédits d'un chapitre ne dispense en aucune façon d'en prévoir aussi exactement que possible, dès le budget initial, les dépenses et donc la dotation.

On doit, à cet égard, regretter que les dépassements de l'espèce aient presque retrouvé en 1979 le niveau très élevé qu'ils avaient atteint à la fin de l'année précédente.

Ces dépassements ont été principalement enregistrés au budget des Charges communes où ils ont excédé en valeur absolue

(11.405,76 millions contre 10.997,6 millions en 1978), comme en pourcentage des dépassements des crédits évaluatifs (82,8 % contre 78,4 %), le niveau pourtant fort élevé atteint l'année précédente.

Cette situation s'explique d'abord par le caractère permanent de certaines sous-estimations des prévisions initiales, non corrigées en cours d'année par l'ouverture de dotations supplémentaires en loi de finances rectificative. Par exemple, l'important dépassement constaté au chapitre 15-01 « Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées » (4.233,3 millions) ne tient pas à une évolution imprévue des dépenses qui sont au contraire restées pratiquement stables (+ 0,4 %) mais au fait que la dotation initiale du chapitre au budget de 1979 était inférieure de 26,6 % aux dépenses constatées l'année précédente.

2° Les dépassements de crédits provisionnels.

La loi organique a prévu des procédures spécifiques (prélèvements sur le crédit global pour dépenses éventuelles, décret d'avances) permettant, en cas de nécessité, de compléter en cours de gestion les autorisations budgétaires prévues par la loi de finance initiale sur les chapitres dotés de crédits provisionnels. Il n'en reste pas moins que tout ordonnancement excédant sur ces chapitres la limite des crédits effectivement disponibles est juridiquement irrégulier.

Tel est le cas du seul dépassement enregistré en 1979 qui intéresse pour un montant de 30,3 millions, le chapitre 46-21 « Aide sociale » du budget de la Santé. L'importante progression des dépenses imputées à ce chapitre (+ 22,8 %) a nécessité l'ouverture au collectif de fin d'année d'un crédit de 726,6 millions qui s'est toutefois révélé insuffisant à la suite d'une erreur dans le calcul de la dotation complémentaire nécessaire pour couvrir les besoins de l'article 23 « Fonds national de solidarité ». Cette sous-évaluation est à l'origine du dépassement constaté en fin de gestion.

3° Les dépassements de crédits limitatifs.

Le nombre et l'importance de ces dépassements ne signifient pas pour autant que le caractère limitatif des autorisations de dépenses soit par ailleurs rigoureusement respecté. Dépassements temporaires et reports de charges constituent en effet des procédés irréguliers permettant d'effectuer ou d'engager des dépenses au-delà de la limite des crédits ouverts.

Les dépassements temporaires font généralement l'objet d'autorisations expressément données par le ministre du Budget au contrôleur financier du ministère intéressé de viser en dépassement des engage-

ments ou des ordonnances de dépenses. Ni le blocage de crédits de même montant sur un ou plusieurs chapitres du budget concerné, dont les autorisations de viser en dépassement sont couramment assorties, ni la régularisation des dépassements avant la fin de l'exercice par l'ouverture de crédits supplémentaires ne sauraient suffire à conférer un caractère juridiquement régulier à la pratique critiquable des dépassements temporaires. Quoique moins répandue que l'année précédente, celle-ci a encore été appliquée en 1979, notamment aux budgets du Travail et de la Santé (5 chapitres pour 176 millions), de l'Agriculture (3 chapitres pour 50 millions) et de la Coopération (1 chapitre pour 45 millions).

Les reports de charges constituent des dépassements qui existent en fin d'exercice mais n'apparaissent pas dans les comptes car le règlement des prestations, et parfois leur engagement comptable, ont été reportés sur la gestion suivante. Certaines administrations accumulent ainsi des dettes à l'égard de créanciers compréhensifs ou impuissants.

II. — Des imputations irrégulières.

Le respect de la règle de la spécialité exige qu'un chapitre budgétaire ne supporte aucune dépense qui ne corresponde par sa nature ou sa destination à l'intitulé et à la place de ce chapitre dans la nomenclature du budget de l'Etat. Les atteintes les plus graves et les plus fréquentes portées à cette règle tiennent à certaines ambiguïtés de la nomenclature budgétaire et au recours à des organismes relais invités à financer de façon irrégulière diverses dépenses. Mais un examen systématique des pièces justificatives produites au soutien des titres de paiement émis par un service permet parfois, comme ce fut récemment le cas pour le service des haras, de relever un ensemble d'anomalies aussi variées qu'importantes.

1° L'imprécision de la nomenclature.

Elle rend passible une interprétation exagérément extensive de la destination donnée par le Parlement aux crédits votés, facilite de nombreuses imputations contestables.

Tel est d'abord le cas lorsque la distinction traditionnelle entre dotations de fonctionnement et dotations d'équipement perd de sa netteté.

Il existe en effet des chapitres dotés de crédits globaux que les administrations finissent par considérer comme de véritables « enveloppes » destinées à financer les dépenses les plus diverses.

Les chapitres 65-01 « Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire » et 66-04 « Fonds de la recherche scientifique et technique » du budget des Services du Premier ministre peuvent être classés dans cette catégorie.

2° L'imputation budgétaire des dépenses.

Elle n'est régulière qu'en apparence lorsque l'administration s'adresse à des organismes relais pour accroître ses moyens au-delà des limites fixées par le budget. De telles anomalies, hélas ! trop fréquentes, permettent aux services de se soustraire aux dispositions de la loi organique et de la réglementation financière et comptable et d'échapper ainsi aux contrôles normalement exercés.

3° Quelques cas particuliers.

a) Une enquête sur le *fonctionnement du Service des haras et de l'équitation* du ministère de l'Agriculture a montré la diversité des irrégularités que peut commettre un service qui s'affranchit du respect de la règle de la spécialité.

Certaines dépenses d'entretien ou d'acquisition de matériels sont ainsi indifféremment imputées sur le chapitre 34-11 « Fonctionnement des services extérieurs » ou sur le chapitre 57-01 « Equipement des services ».

Mais c'est surtout le rôle dévolu au chapitre 44-29 « Encouragement à l'industrie chevaline et au développement de l'équitation » dans le financement des activités du service qui retient l'attention. Ce chapitre a ainsi supporté pendant plusieurs années une grande partie des charges de fonctionnement de l'Ecole nationale des haras située sur le domaine du Pin. Il s'est également vu imputer des subventions allouées à des « associations de gestion », créées dans plusieurs dépôts d'étalons et qui rémunèrent certains agents travaillant dans ces dépôts, parfois même à l'administration centrale. Depuis peu, ce rôle de « relais » est assuré par l'institution du cheval, établissement public national, dont la plus grande partie des ressources provient également du chapitre 44-85. Le Service des haras a aussi confié à différents syndicats d'éleveurs, subventionnés sur le même chapitre, le soin de gérer la majeure partie de son parc de camions, ce qui n'est d'ailleurs pas sans entraîner des difficultés de gestion.

b) Plusieurs imputations critiquables ont à nouveau été relevées au *Fonds spécial d'investissement routier*.

Outre certains mouvements au bénéfice du budget général destinés à couvrir soit des dépenses d'entretien des routes (1,27 million au chapitre 35-20 du budget des Transports), soit des dépenses de fonctionnement de certains organismes centraux d'étude, le F.S.I.R. a supporté des charges de nature purement financière, notamment la deuxième moitié de la participation de l'Etat à l'augmentation de capital de la Société du tunnel du Mont-Blanc (26,2 millions) et une avance d'équilibre de 9 millions à la Société du tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines.

Par ailleurs, une partie des crédits du chapitre 07 « Dépenses diverses et accidentelles ; article 10 : Sécurité et circulation » du Fonds a été utilisée dans des conditions contestables pour couvrir certaines dépenses d'équipement de services centraux des charges de maintenance d'un réseau téléphonique d'appels d'urgence, des études diverses sans lien avec l'objet du Fonds, la réalisation d'abris d'accueil pour les centres d'examen pratique du permis de conduire.

c) Enfin, en cours d'année, une aide de trésorerie d'un montant de 300 millions à la *Caisse nationale d'assurance maladie des professions non agricoles* (C.A.N.A.M.) a été irrégulièrement imputée au compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales.

III. — Des transferts de crédits d'une régularité douteuse.

1° Le non-respect de l'identité de la nature de la dépense entre le chapitre où les crédits sont annulés et celui où ils sont ouverts.

Il en est ainsi pour l'arrêté du 23 mai 1979 qui a transféré 500.000 F du chapitre 36-03 « Centre national de documentation pédagogique » du budget de l'Education au chapitre 44-75 « Amélioration des conditions de travail » du budget du Travail, afin de couvrir les charges afférentes à l'organisation de la « Semaine du travail manuel » par le secrétariat d'Etat à la Condition des travailleurs manuels. Il en va de même au budget des Transports, routes ports et voies navigables, de l'arrêté du 31 décembre 1979 transférant 600.000 F des chapitres 53-32 « Ports maritimes en métropole - Equipement » et 53-34 « Ports maritimes et problèmes de l'eau outre-mer - Equipement » au chapitre 37-60 « Services d'études techniques et informatiques » à la ligne réservée au Service technique des phares

et balise afin de financer certaines dépenses de fonctionnement de ce service. Les crédits nécessaires devraient désormais être ouverts dès la loi de finances initiale au chapitre adéquat.

L'irrégularité la plus grave de cette nature relevée en 1979 a concerné, comme en 1978, le budget de la Défense où un crédit de 113 millions a été prélevé sur divers chapitres de soldes, prestations sociales et alimentation des sections Air, Forces terrestres, Marine et Gendarmerie au profit des chapitres 41-41 « Rémunération des personnels d'assistance technique » et 41-43 « Concours financiers » du budget de la Coopération afin de couvrir des dépenses de fonctionnement de l'armée du nouvel Etat des Afars et des Issas ainsi que des frais d'assistance militaire technique. La Cour ne peut, à ce propos, que réitérer des observations déjà formulées et souhaiter que les crédits nécessaires soient directement ouverts au titre IV du budget de la Coopération.

2° Un retard dans l'adaptation des dotations budgétaires à de nouvelles structures administratives.

Ainsi, au budget de l'Environnement et du Cadre de vie, il a été procédé à un véritable remodelage des dotations de la section Architecture, pour donner à la nouvelle direction de l'architecture, créée dans ce ministère à la suite de la refonte des structures ministérielles en avril 1978, les moyens jugés indispensables à son fonctionnement. Cinq arrêtés de transfert portant au total sur 13,8 millions de crédits ont dû intervenir pour réaliser les mouvements nécessaires, soit entre des sections du budget de l'Environnement et du Cadre de vie, soit à partir de divers chapitres du budget de la Culture. Les mesures correspondantes auraient dû être inscrites dans la loi de finances pour 1979. Les délais d'intervention de ces ajustements ont entravés la bonne marche des services, alors que certaines dotations, mises en place tardivement, n'ont pu être totalement consommées.

3° Des transferts opérés tardivement.

Sur 192 arrêtés de transferts intéressant la gestion 1979, 33 sont intervenus après le 1^{er} décembre. De tels transferts visent trop souvent à corriger des imprécisions ou des erreurs dans la fixation des crédits.

EXAMEN EN COMMISSION

I. — L'EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article premier est consacré aux résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 1979.

Il présente, sous une forme analogue à la loi de finances initiale, les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1979.

(En millions de francs.)

	Ressources	Charges
A. — Opérations à caractère définitif :		
Budget général et comptes d'affectation spéciale .	514.867	543.594
Budgets annexes	120.322	102.328
Totaux	635.195	665.922
Excédent des charges définitives de l'Etat	»	28.727
B. — Opérations à caractère temporaire :		
Comptes spéciaux du Trésor	63.981,9	74.151,7
Excédent des charges temporaires de l'Etat	»	10.169,8
C. — Excédent net des charges	»	38.896

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 1979, 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 1979 qui se solde par un excédent de dépenses de 29.033 millions de francs contre 34.490 millions pour l'exercice 1978.

Les articles 8 et 9 se rapportent aux budgets annexes.

Les opérations définitives des budgets annexes (120.361 millions de francs) ont été finalement supérieures de 16,9 % aux résultats définitifs de 1978 et de 3,4 % aux prévisions initiales pour 1979.

(En millions de francs.)

Budgets annexes	1978	1979			Variations de 1978 à 1979 (En %.)
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
A. — Services civils.					
Imprimerie nationale	790,6	869	966,8	956,5	+ 21
Journaux officiels	»	179,1	208,7	212,7	»
Légion d'honneur	49	52,5	58,1	52,8	+ 7,8
Ordre de la Libération	1,5	1,7	1,7	1,7	+ 13,3
Monnaies et médailles	620,1	647,7	776,9	748	+ 20,6
Postes et télécommunications	70.766,2	80.803,6	(1) 83.809,1	82.974,1	+ 17,3
Prestations sociales agricoles	29.100,6	31.863,6	32.596,3	33.389,9	+ 14,7
Totaux A	101.328	114.417,2	118.417,6	118.335,7	+ 16,8
B. — Services militaires.					
Service des essences	1.632,6	2.025,4	2.189,3	2.025,8	+ 24,1
Totaux généraux	102.960,6	116.442,6	120.606,9	120.361,5	+ 16,9

(1) Les crédits de fonctionnement des P.T.T. ont été majorés de 636 millions de francs par la loi de finances rectificative (dont 388 millions de francs pour les charges de personnel).

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

(En millions de francs.)

	Crédits complémentaires demandés	Annulations proposées	Résultats généraux des recettes et des dépenses
Art. 8. — Services civils	3.813,7	714,9	118.302,4
Art. 9. — Services militaires	16,8	135,3	2.025,7

Les articles 10 à 15 sont relatifs aux comptes spéciaux du Trésor.

Ces articles arrêtent les résultats définitifs des comptes spéciaux du Trésor. Comme pour le budget général sont précisés : le montant des crédits non consommés dont l'annulation est proposée, celui des crédits demandés et des autorisations de découverts complémentaires sollicités ainsi que les soldes des diverses catégories de comptes au 31 décembre 1979.

(En millions de francs.)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1979		Ajustement de la loi de règlement	
	Recettes	Dépenses	Ouvertures de crédits complément	Annulations de crédits non consom.
I. — Opérations à caractère définitif.				
Comptes d'affectation spéciale	11.737,1	11.082,8	266,41	40,35
II. — Opérations à caractère temporaire.				
Comptes d'affectation spéciale	66,23	235,01	»	0,07
Comptes de commerce	33.115,56	33.158,46	»	»
Comptes de règlement avec les gou- vernements étrangers	360,93	587,79	»	»
Comptes d'opérations monétaires .	60.332,13	62.482,50	3.113	124,34
Comptes de prêts	3.583,03	10.293,22	»	627,30
Total	120.995,18	112.855,18	3.113	751,72

L'article 16 constate un solde débiteur de 567 millions au compte de résultats des opérations d'emprunts pour l'année 1979.

Cette somme est d'un montant nettement inférieur au solde de l'année dernière (2.128 millions de francs).

L'article 17 du projet de loi de règlement comporte une disposition relative à une gestion de fait déclarée par un arrêt de la Cour des comptes à l'encontre d'un fonctionnaire de l'université Paris III.

Les opérations incluses dans cette gestion de fait ont consisté à dégager des ressources au moyen de mandats émis pour rémunérer des heures d'enseignement complémentaires que les bénéficiaires n'avaient pas effectivement dispensées. Ces ressources ont été utilisées pour effectuer, hors des règles de la comptabilité publique, des dépenses à fin pédagogique liées à l'exécution du service d'enseignement pour un montant de 29.634,63 F.

L'article 17 propose de reconnaître l'utilité publique de ces dépenses qui ont paru justifiées pour la Cour des comptes.

L'article 18 portant transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 1979, conformément à l'article 35 de l'ordonnance organique de 1959, augmente ces découverts d'une somme de 30,881 milliards de francs.

II. — L'AUDITION DU PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Lors de sa séance du 27 mai 1981, votre Commission a procédé à l'audition de M. Beck, premier président de la Cour des comptes, MM. du Pontavice et Charret, conseillers maîtres et de M. Ramex, auditeur.

Le premier président a tout d'abord exposé les conditions dans lesquelles le budget de 1979 avait été exécuté.

Cette exécution se caractérise :

1° Par une stabilisation en francs courants du déficit d'exécution du budget.

Celui-ci atteint en effet 38,9 milliards contre 38,2 en 1978, la progression des recettes (+ 15,3 %) ayant été plus forte que celle des dépenses (+ 14,6 %).

Par ailleurs, le solde des opérations à caractère définitif qui représentait en 1978, 88,6 % du déficit du budget de l'Etat, en représentait 73,9 % en 1979. Cette évolution résulte essentiellement d'une contraction du déficit du budget général (29 milliards au lieu de 34,5 milliards) et en sens inverse d'un accroissement du solde débiteur des opérations des comptes spéciaux du Trésor (F.D.E.S. notamment).

2° Par un taux moyen de progression des dépenses du budget général nettement inférieur à celui des recettes.

L'ensemble des recettes du budget général s'est en effet accru de 16,6 %, alors que les dépenses augmentaient de 14,2 %. Parmi celles-ci, les variations les plus importantes ont concerné les subventions d'équipement aux entreprises industrielles et commerciales (+ 52,2 %), la charge de la dette (+ 24,7 %), les interventions sociales (+ 22,1 %).

3° Par un important écart entre les prévisions initiales et les dépenses réalisées.

Alors que le produit des recettes fiscales est très proche des prévisions, il n'en est pas de même pour les dépenses, ce qui explique que le déficit constaté de 38,9 milliards atteint plus du double que celui prévu (15,1 milliards) dans la loi de finances initiale.

Au cours du débat qui a suivi, M. le Président Bonnefous s'est enquis des moyens de contrôle dont disposera la Cour des comptes dans le cas d'éventuelles nationalisations. Le Président Beck a répondu qu'effectivement, compte tenu de ce que le contrôle des sociétés nationales occupait déjà le tiers du temps de travail des magistrats, une telle extension devrait nécessiter sans nul doute le recrutement d'un nombre plus grand de magistrats, le recours à des conseillers maîtres en service extraordinaire ou à des rapporteurs à temps partiel ne constituant que des palliatifs.

En réponse à plusieurs questions relatives aux charges de la dette, M. Charret, conseiller maître, a indiqué que le rapport charges de la dette/recettes nettes, qui avait baissé en 1976 où il s'élevait à 3,3 %, augmentait régulièrement depuis 1977, pour s'établir à 5,4 % en 1979.

Il a indiqué également que la part de la dette à long terme dans le total de la dette avait nettement augmenté depuis 1976 en passant de 64 % à 74,6 % en 1979.

En ce qui concerne le service de la dette afférente à l'emprunt d'Etat 7 % 1973, la charge de celle-ci s'est indéniablement accrue depuis 1978.

Les dotations budgétaires inscrites en lois de finances initiales sont passées de 910 millions de francs en 1978 à 3 milliards en 1981, les paiements effectifs, d'un montant de 1,92 milliard en 1978, seront de 3,95 milliards en 1981, et la valeur du coupon a été portée de 168,80 F en 1978 à 609,03 F en 1981.

Une telle explosion résulte bien évidemment de l'emballlement du prix de l'or à partir de 1978 avec ses conséquences sur les deux clauses — principale et complémentaire — d'indexation de cet emprunt.

III. — LA DISCUSSION DU PROJET DE LOI EN COMMISSION

La commission des Finances, présidée par **M. Edouard Bonnefous**, président, a examiné le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1979 dans sa séance du jeudi 22 avril 1982.

Elle a tout d'abord entendu le rapport de **M. Maurice Blin**, rapporteur général ; après avoir rappelé la conjoncture économique marquée par le deuxième choc pétrolier qui a bloqué la reprise, il a retracé l'évolution des recettes et des dépenses, et présenté plusieurs observations concernant l'aggravation de la dette publique, le freinage des dépenses de fonctionnement et la bonne progression des recettes fiscales.

Au cours du débat qui s'est ensuite instauré, **M. André Fosset** a souligné que la déconcentration des crédits enlevait au contrôle parlementaire une partie de sa portée.

M. Henri Duffaut, vice-président, a observé que le déficit d'exécution de l'année 1979 représentait le double du déficit prévisionnel.

M. Jacques Descours Desacres a interrogé le Rapporteur général sur l'évolution de la part des prélèvements obligatoires dans le produit intérieur brut.

M. Josy Moinet a fait part de ses réflexions sur l'impuissance des moyens budgétaires à corriger les déséquilibres économiques.

M. Edouard Bonnefous, président, a souligné la dérive des dépenses publiques en 1979 et l'alourdissement du déficit qui n'a été réduit en 1980 que par l'aggravation de la pression fiscale.

M. Maurice Blin a répondu aux intervenants et la Commission, dans sa majorité, a adopté le projet de loi de règlement du budget de 1979.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article premier.

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1979 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

Désignation	Ressources	Charges
A. — OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF		
Budget général et comptes d'affectation spéciale.		
Ressources :		
Budget général (1)	503.120.188.417,97	
Comptes d'affectation spéciale	11.747.459.391,41	
Total	514.867.647.809,38	»
Charges.		
Dépenses ordinaires civiles :		
Budget général	410.951.692.950,83	
Comptes d'affectation spéciale	4.594.405.695,66	
Total	»	415.546.098.646,49
Dépenses en capital civiles :		
Budget général	41.729.829.849,93	
Comptes d'affectation spéciale	6.671.783.881,82	
Total	»	48.401.613.731,75
Dépenses militaires :		
Budget général	79.472.632.563,22	
Comptes d'affectation spéciale	174.328.083,91	
Total	»	79.646.960.647,13
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	514.867.647.809,38	543.594.673.025,37

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (49.591.474.308,05 F) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

Désignation	Ressources	Charges
Budgets annexes.		
Imprimerie nationale	923.233.112,97	923.233.112,97
Journaux officiels	212.668.635,30	212.668.635,30
Légion d'honneur	52.808.111,54	52.808.111,54
Monnaies et Médailles	748.047.240,87	748.047.240,87
Ordre de la Libération	1.730.238,00	1.730.238,00
Postes et Télécommunications	82.974.103.426,92	82.974.103.426,92
Prestations sociales agricoles	33.389.863.781,53	33.389.863.781,53
Essences	2.025.758.220,51	2.025.758.220,51
Totaux budgets annexes	120.328.212.767,64	120.328.212.767,64
Totaux (A)	635.195.880.577,02	663.922.885.793,01
Excédent des charges définitives de l'Etat ..	»	28.727.025.215,99
 B. — OPERATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE		
Comptes spéciaux du Trésor.		
Comptes d'affectation spéciale	66.239.766,62	235.017.543,86
Comptes de prêts :		
	Ressources	Charges
H.L.M. ..	723.775.300,31	»
F.D.E.S. .	2.223.413.583,01	7.245.761.103,00
Autres prêts ..	631.393.110,38	3.047.467.600,74
Totaux (Comptes de prêts)	3.583.581.993,70	10.293.228.703,74
Comptes d'avances	60.332.134.733,10	62.492.302.000,56
Comptes de commerce (résultat net)	»	42.896.334,53
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	»	881.445.272,92
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	»	228.868.042,44
Totaux (B)	63.981.956.483,42	74.151.757.898,05
Excédent des charges temporaires de l'Etat (B)	»	10.169.801.404,83
Excédent net des charges	»	38.896.826.620,62

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1979 est arrêté à 503.120.188.417,97 F. La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

Art. 3.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 1979 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère, conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. — Dette publique et dépenses en atténuation de recettes .	62.193.667.507,87	9.688.065.252,31	3.577.473.570,44
II. — Pouvoirs publics	1.211.686.000,00	»	»
III. — Moyens des services	188.363.010.006,54	373.469.862,93	2.314.761.482,39
IV. — Interventions publiques	159.183.329.436,42	3.731.470.908,39	193.000.023,97
Totaux	410.951.692.950,83	13.793.006.023,63	6.085.235.078,80

Art. 4.

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1979 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par ministère, conformément au tableau C annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommée
V. — Investissements exécutés par l'Etat	8.654.649.311,08	0,49	970.144,41
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	33.064.881.538,85	0,36	335,51
VII. — Réparation des dommages de guerre	10.299.000,00	»	740,00
Totaux	41.729.829.849,93	0,85	971.219,92

Art. 5.

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1979 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section, conformément au tableau D annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
iii. — Moyens des armes et services	48.235.506.091,82	8.959.064,32	87.358.940,50
Totaux	48.235.506.091,82	8.959.064,32	87.358.940,50

Art. 6.

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1979 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par section, conformément au tableau E annexé à la présente loi.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. — Equipement	31.103.313.971,40	0,12	667,72
VI. — Subventions d'investissements accordées par l'Etat	133.812.500,00	"	"
Totaux	31.237.126.471,40	0,12	667,72

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1979 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	503.120.188.417,97
Dépenses	<u>532.154.155.363,98</u>
Excédent des dépenses sur les recettes	29.033.966.946,01

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 1979, 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.

Désignation des budgets annexes	Résultats généraux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Imprimerie nationale	923.233.112,97	6.633.801,07	15.271.701,10
Journaux officiels	212.668.635,30	4.744.551,13	242.572,83
Légion d'honneur	52.808.111,54	8.535.490,45	5.380.706,91
Monnaies et Médailles	748.047.240,87	131.477.021,23	102.251.814,36
Ordre de la Libération	1.730.238,00	194.878,50	194.878,50
Postes et Télécommunications	82.974.103.426,92	2.847.704.600,14	570.711.297,22
Prestations sociales agricoles	33.389.863.781,53	814.444.165,32	20.921.852,79
Totaux	118.302.454.547,13	3.813.734.507,84	714.974.823,71

Art. 9.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services militaires), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés, pour 1979, 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.

Désignation des budgets annexes	Résultats généraux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Service des essences	2.025.758.220,51	16.878.840,29	135.362.435,78
Totaux	2.025.758.220,51	16.878.840,29	135.362.435,78

Art. 10.

Les résultats des opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1979, 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 par ministère gestionnaire, conformément au tableau I annexé à la présente loi.

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1979		Ajustements de la loi de règlement	
	Recettes	Dépenses	Ouvertures de crédits complé- mentaires	Annulations de crédits non consommés
Comptes d'affectation spéciale	11.737.153.698,66	11.082.817.415,87	266.416.171,59	40.353.013,72

Art. 11.

Les résultats des opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1979, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits et ces autorisations de découverts sont répartis par catégorie de comptes et par ministère gestionnaire, conformément au tableau I annexé à la présente loi.

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1979		Ajustements de la loi de règlement		
	Recettes	Dépenses	Ouvertures de crédits complé- mentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complé- mentaires
Comptes d'affec- tation spéciale	66.239.766,62	235.017.543,86	»	72.500,14	»
Comptes de commerce ...	33.115.563.940,90	33.158.460.275,43	»	»	4.759.032,21
Comptes de règlement avec les gouverne- ments étrangers ...	360.930.273,32	587.798.315,76	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires ..	5.537.278.523,67	6.098.381.372,99	»	»	7.934.629.025,96
Comptes d'avances ...	60.332.134.733,10	62.482.302.000,56	3.113.001.343,33	124.349.342,77	»
Comptes de prêts	3.583.039.410,03	10.293.228.703,74	»	627.300.000,26	»
Totaux ...	102.995.186.147,64	112.855.188.212,24	3.113.001.343,33	751.721.843,17	7.939.388.058,17

Art. 12.

1° Les soldes, à la date du 31 décembre 1979, des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés aux sommes ci-après :

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1979	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	608.717,83	2.453.562.767,50
Comptes de commerce	1.216.946.747,89	1.388.867.633,70
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	2.521.344.603,03	24.602.321,21
Comptes d'opérations monétaires	9.283.004.755,76	5.608.933.608,85
Comptes d'avances	17.540.975.192,24	»
Comptes de prêts	85.348.041.649,79	»
Totaux	115.910.921.666,54	10.075.966.331,26

2° Abstraction faite d'un solde débiteur de 18.162.617,43 F, qui a déjà fait l'objet d'une affectation par l'article 18 de la loi n° 79-590 du 12 juillet 1979 portant règlement définitif du budget de 1977, les soldes arrêtés à l'alinéa ci-dessus reçoivent les affectations suivantes :

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes reportés à la gestion 1980		Soldes portés à un compte de résultats	
	Débiteurs	Créditeurs	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	608.717,83	2.453.562.767,50	»	»
Comptes de commerce	1.216.946.747,89	1.988.867.633,70	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	2.521.344.603,03	24.602.321,21	»	»
Comptes d'opérations monétaires	7.934.629.025,96	5.608.933.608,85	1.348.375.729,80	»
Comptes d'avances	17.540.283.403,80	»	691.788,44	»
Comptes de prêts	85.329.879.032,36	»	»	»
Totaux généraux	114.543.691.530,87	10.075.966.331,26	1.349.067.518,24	»

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 définitif des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1979 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 catégorie de comptes et par ministère gestionnaire, conformément au tableau J annexé à la présente loi.

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1979		Ajustements de la loi de règlement	
	Recettes	Dépenses	Ouvertures de crédits complé- mentaires	Annulation de crédits non consommés
Comptes d'affectation spéciale	10.305.692,75	357.700.245,52	45.798,12	905.627.190,60

Art. 14.

Les résultats des opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1979 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont répartis par catégorie de comptes et par ministère gestionnaire, conformément au tableau J annexé à la présente loi.

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1979		Ajustements de la loi de règlement		
	Recettes	Dépenses	Ouvertures de crédits complé- mentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complé- mentaires
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	»	»	»	»
Comptes d'avances	»	10.000.000,00	10.000.000,00	»	»
Comptes de prêts	542.583,67	»	»	»	»
Totaux	542.583,67	10.000.000,00	10.000.000,00	»	»

Art. 15.

1° Les soldes, à la date du 31 décembre 1979, des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1979 sont arrêtés aux sommes ci-après :

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 1979	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale (opérations à caractère définitif)	»	73.614.970,50
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	35.057,65
Comptes d'avances	968.085.682,25	»
Comptes de prêts	5.500.000,00	»
Totaux	973.585.682,25	73.650.028,15

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

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes reportés à la gestion 1980 par reprise à d'autres comptes		Soldes portés à un compte de résultats	
	Débiteurs	Créditeurs	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale (opérations à caractère définitif)	»	»	»	73.614.970,50
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	35.057,65	»	»
Comptes d'avances	968.085.682,25	»	»	»
Comptes de prêts	»	»	5.500.000,00	»
Totaux généraux	968.085.682,25	35.057,65	5.500.000,00	73.614.970,50
			68.114.970,50	

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

Art. 16.

Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1979, est arrêté, conformément au tableau ci-après, à la somme de 567.040.498,76 F.

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	7.632.947,69	»
Charges résultant du paiement des rentes viagères	2.509.710,31	»
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	56.976.693,23	6.145.206,00
Différences de change	»	10.437.840,97
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	830.778.158,97	»
Pertes et profits divers	»	314.273.964,47
Totaux	897.897.510,20	330.857.011,44
Solde	567.040.498,76	

Art. 17.

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 29.634,63 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait de deniers de l'Etat, au titre du ministère des universités, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 18 septembre 1974, 4 février 1976, 28 septembre 1977 et 13 février 1980.

Art. 18.

I. — La somme indiquée ci-après, mentionnée à l'article 15, est transportée en atténuation des découverts du Trésor :

Résultat net des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de 1979	68.114.970,50
--	---------------

II. — Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 12 et 16, sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1979	29.033.966.946,01
--	-------------------

Résultat net des comptes spé- ciaux du Trésor soldés au cours de l'année 1979	1.348.375.729,80
---	------------------

Subdivision de compte close au 31 décembre 1979	691.788,44
--	------------

Solde débiteur du compte de résultats des opérations d'em- prunts pour 1979	567.040.498,76
---	----------------

Total	<u>30.950.074.963,01</u>
-------------	--------------------------

Net à transporter en augmen- tation des découverts du Trésor .	<u>30.881.959.992,51</u>
---	--------------------------

ANNEXE

TABLEAUX A à J

**Se reporter aux documents annexés aux articles 2
à 15 du projet de loi, adoptés sans modification.**

ANNEXE

RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES
AU QUESTIONNAIRE
DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

QUESTION N° 1

Les prélèvements opérés sur les recettes fiscales de l'Etat au profit des Communautés européennes ont à nouveau fortement augmenté en 1979 (+ 23,6 %).

a) La Cour peut-elle indiquer la ventilation de ces versements selon leur catégorie ?

b) Dans son rapport page 39, la Cour indique « que le changement dans les modalités de répartition des charges du budget des Communautés que constitue l'institution de la T.V.A. communautaire n'a eu sur le montant des versements de la France qu'une incidence fort limitée si on la compare à celle de l'accroissement des dépenses du budget européen ».

La Cour peut-elle expliquer ce fait ?

RÉPONSE

1. Les prélèvements, d'un montant total de 16.603,5 millions opérés en 1979 sur les recettes du budget général au profit des Communautés européennes correspondent :

A. — Pour 5.507,3 millions, eu reversement des droits et taxes visés à l'article 2 de la décision du Conseil des Communautés 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 les services douaniers et fiscaux français assurent l'assiette et le recouvrement et dont le montant apparaît en recettes au budget général : droits d'importation (1), prélèvements agricoles, montants compensatoires monétaires (2), cotisations à la production sur les sucres (3).

(1) A l'exclusion des droits d'importation sur les produits « C.E.C.A. » (17,1 millions en 1979), qui ne constituent pas des « ressources propres » au sens de la décision du 21 avril 1970 et ne sont pas reversés au budget des Communautés.

(2) Montants compensatoires monétaires (M.C.M.) perçus dans les relations avec les pays tiers, à l'exception de ceux perçus dans les relations entre les Etats membres (1.247,3 millions en 1979), qui ne sont pas des recettes propres du budget communautaire, mais constituent des ressources de la section « Garantie » du « Fonds européen d'orientation et de garantie agricole » (F.E.O.G.A.), à laquelle ils sont versés directement, sans transiter par le budget général.

(3) A l'exclusion de la cotisation de stockage des sucres (433,3 millions en 1979, y compris une pénalité de 0,3 million) qui, établie et perçue par le Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (F.I.R.S.), est reversée sans transiter par le budget général, au budget des Communautés, dont elle constitue cependant une ressource propre.

B. — Pour 10.018 millions, à des versements destinés à compléter les ressources propres ci-dessus énumérées. Il s'agit, en 1979, pour la première fois, d'une T.V.A. communautaire, dont le principe avait été posé par la décision susvisée du 21 avril 1970 et dont l'entrée en vigueur avait dû être différée (cf. *infra* § 2).

C. — Pour le surplus (1.078,2 millions), aux opérations énumérées ci-après :

a) Comme en 1978, règlement d'une contribution financière exceptionnelle versée en application des articles 131 et 132 de l'acte relatif à l'adhésion aux Communautés européennes de nouveaux Etats membres (1) : 952,75 millions en 1979.

b) Comme les trois années précédentes, versements correspondant à l'apurement d'opérations, antérieures à 1971, de la section « Orientation » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.) : 77,8 millions.

c) Versements destinés à l'apurement des comptes de la section « Garantie » du même Fonds, pour l'exercice 1973 : 47,65 millions.

Le tableau ci-après fait apparaître, en les ventilant par catégories et en les rapprochant de ceux de l'année précédente, les prélèvements qui ont été ainsi opérés en 1979 au profit des Communautés européennes.

**PRELEVEMENTS OPÉRÉS SUR LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL
AU PROFIT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

(En millions de francs.)

	1978	1979
A. — Reversements de droits et taxes.		
Droits d'importation	3.801,8	4.527,4
Prélèvements agricoles et montants compensatoires	795,9	546,4
Cotisations à la production sur les sucres	556,5	433,5
Total pour le A	5.154,2	5.507,3
B. — Contributions financières.		
Contribution financière normale (T.V.A. communautaire à partir de 1979)	(a) 7.437,7	10.018,0
Contribution « Article 131 »	747,1	952,75
Total pour le B	8.184,8	10.970,75
C. — Divers.		
Total général	(b) 91,0	(c) 125,45
	13.430,0	16.603,5

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

(b) Dont 88,9 millions de versements à la section « Orientation » du F.E.O.G.A., au titre de régularisation d'opérations antérieures à 1971 et 2,1 millions d'intérêts de retard (Cotisations à la production sur les sucres).

(c) Dont 77,8 millions de versements à la section « Orientation » du F.E.O.G.A., pour la même raison qu'en 1978 (Cf. « b ») et 47,65 millions à la section « Garantie » du même Fonds, au titre de l'apurement des comptes de 1973.

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

2. Le Conseil des Communautés européennes avait, dans sa décision susvisée du 21 avril 1970, prévu l'institution, à compter du 1^{er} janvier 1975, d'une T.V.A. communautaire destinée à compléter les recettes provenant des droits d'importation, des prélèvements et montants compensatoires agricoles et des cotisations sur les sucres.

Cette taxe ne devait cependant entrer en vigueur qu'après uniformisation des règles relatives à son assiette. En attendant, elle se trouvait remplacée aux termes de l'article 4 (paragraphe 2 à 4) de la décision susvisée par une contribution financière calculée pour chaque Etat membre, en fonction de l'importance relative de son produit national brut par rapport au total des produits nationaux bruts de l'ensemble des pays de la Communauté.

Deux étapes étaient d'ailleurs prévues avant l'application intégrale de la T.V.A. communautaire :

— tant qu'il n'y aurait pas uniformité des règles d'assiette de la taxe dans trois Etats membres au moins, la contribution de tous serait calculée d'après le système du produit national brut (paragraphe 3 de l'article 4) ; cette situation a duré jusqu'en 1978 ;

— à partir du moment où l'uniformité serait réalisée dans trois pays au moins, la contribution des autres continuerait d'être calculée en fonction des produits nationaux bruts mais, pour les premiers, la T.V.A. communautaire entrerait en vigueur (paragraphe 2 de l'article 4).

Tel a été le cas en 1979, six des neuf Etats membres, parmi lesquels la France, appliquant désormais des règles uniformes en matière de T.V.A.

La coexistence, en 1979, des deux systèmes (celui du produit national brut continuant de fonctionner pour les trois pays — Allemagne fédérale, Irlande et Luxembourg — qui n'avaient pas encore satisfait à la condition d'uniformité) permet de mesurer, avec une assez grande précision, l'incidence, pour la France, du passage des dispositions transitoires au régime de la T.V.A. communautaire.

Le budget rectificatif et supplémentaire n° 3 des Communautés européennes pour l'exercice 1979, tel qu'il a été arrêté, le 13 décembre 1979, par le Président du Parlement européen (1) fixe à 1.719,75 millions d'unités de compte européennes (U.C.E.) (2) la somme à verser par la France au titre de la T.V.A. communautaire (3).

Les documents annexés à l'« arrêt définitif » du budget font cependant apparaître la quote-part du produit national brut français par rapport au total de ceux des neuf Etats membres, qui aurait été retenue avec l'ancien système : 24,3857 % (4). Les dépenses des Communautés non couvertes par des ressources propres spécifiques (5) devant s'élever à 7.039,28 millions d'U.C.E. (6), c'est donc une somme de 1.716,58 millions d'U.C.E. que la France aurait été appelée à verser si elle était restée sous le régime du produit national brut.

Ainsi, l'entrée en vigueur de la T.V.A. communautaire n'a eu pour la France, en 1979, qu'une incidence très réduite puisque sa participation à ce titre n'a dépassé que de moins de 0,2 % (7) la contribution dont elle aurait été redevable avec l'ancien système.

Il est vrai que les pays de la Communauté ont, pour la plupart, des structures économiques, des niveaux techniques et des habitudes de consommation assez comparables.

(1) Arrêt, en date du 13 décembre 1979, publié au *Journal officiel* des Communautés européennes n° L. 41 du 18 février 1980, p. 1 et suivantes.

(2) Jusqu'en 1977, le budget des Communautés était établi et exécuté en unités de compte F.M.I. dites « U.C. ». Une U.C. équivalait à un peu moins de 0,89 gramme d'or (poids d'or représentatif d'un dollar des Etats-Unis entre 1934 et 1972).

Depuis 1978, ce budget est établi et exécuté en unités de compte européennes (U.C.E. ou E.C.U.). Une U.C.E. correspond à la somme des valeurs, affectées de certains coefficients de pondération, des unités monétaires des Etats membres.

A la fin de 1979, l'U.C.E. valait un peu plus de 5,80 francs français.

(3) Tableau n° 2 de la p. 26 du *J.O.* des Communautés susvisé.

(4) Tableau annexe n° 2 de la p. 28 du *J.O.* des Communautés susvisé.

(5) Droits de douane, prélèvements et montants compensatoires agricoles et cotisations sur les sucres. Cf. *supra*.

(6) Voir le *J.O.* des Communautés susvisé, p. 26.

(7) 1.719,75 millions d'U.C.E., au lieu de 1.716,58.

Cependant, en dehors même de l'absence d'identité dans les périodes de référence (1), les deux systèmes utilisés pour répartir entre les Etats membres la charge budgétaire des Communautés non couvertes par des ressources propres spécifiques présentent des différences sensibles. Avec la T.V.A. communautaire, la répartition se fait en fonction du montant de la consommation ainsi que des investissements des ménages et des administrations. Avec le régime transitoire du produit national brut, s'y ajoutent les investissements des entreprises et les exportations, les importations s'en trouvant, en revanche, exclues.

Si l'on procède, pour les cinq autres Etats membres où, comme pour la France, la T.V.A. communautaire a commencé d'être appliquée en 1979, à une comparaison entre leur contribution au titre de cette taxe et ce qu'ils auraient versé si la répartition avait continué d'être opérée en fonction du produit national brut, on aboutit aux résultats suivants (2) : pour la Belgique, comme pour la France, le changement de système n'a eu qu'un effet négligeable (3) ; la contribution des Pays-Bas (+ 3,35 %) (4) et, davantage encore, celle du Royaume-Uni (+ 12,7 %) (5) se sont trouvées accrues par l'application de la T.V.A. communautaire, en revanche, celles du Danemark (— 5,9 %) (6) et surtout de l'Italie (— 17 %) (7) ont diminué.

Par conséquent, l'institution de la T.V.A. communautaire n'a pas été sans conséquences pour la plupart des Etats membres. Si la France n'en a guère subi d'effet, c'est parce que son importance relative par rapport à l'ensemble des six pays où les nouvelles dispositions se sont appliquées pour la première fois en 1979 était sensiblement la même, que l'on s'attache au produit national brut ou à l'assiette de la T.V.A. définie selon les règles communautaires.

On doit cependant noter que, lors de sa première année d'application, la T.V.A. communautaire n'était fondée que sur des estimations prévisionnelles. De plus et surtout, l'intégration dans le nouveau système des Etats membres qui n'y étaient pas encore soumis en 1979 et notamment du plus important de tous quant à sa contribution, l'Allemagne fédérale, peut modifier de façon appréciable les résultats ci-dessus.

Quoi qu'il en soit, c'est l'accroissement des dépenses du budget des Communautés (+ 20 % par rapport à 1978) (8) et non la mise en vigueur de la T.V.A. communautaire qui explique l'importance de l'augmentation, en 1979, des prélèvements opérés sur les recettes du budget général au profit des Communautés européennes.

(1) C'est ainsi que, pour 1979, la T.V.A. communautaire a été calculée en fonction des prévisions faites pour le chiffre d'affaires taxable de ladite année, alors que la contribution fondée sur le produit national brut l'a été en fonction de la moyenne arithmétique des P.N.B. des années 1974, 1975 et 1976 (cf. J.O. des Communautés susvisés, p. 43, tableau annexe n° 2).

(2) Résultats tirés de calculs effectués en partant des éléments contenus dans le budget rectificatif et supplémentaire n° 3 des Communautés pour 1979 — spécialement dans les pages 26 et 28 du J.O. susvisé.

(3) 329,75 millions d'U.C.E. avec la T.V.A., au lieu de 329 avec le produit national brut (+ 0,2 %).

(4) 453,60 millions d'U.C.E., au lieu de 438,91.

(5) 1.301,64 millions d'U.C.E., au lieu de 1.155,23.

(6) 185,38 millions d'U.C.E., au lieu de 197,06.

(7) 749,43 millions d'U.C.E., au lieu de 902,77.

(8) D'après les tableaux contenus dans le rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes relatif à l'exercice 1979 (J.O. des Communautés n° C. 342 du 31 décembre 1980), les paiements annuels (paiements sur crédits de l'exercice + paiements sur crédits reportés de l'exercice précédent) se sont élevés à 14.367,1 millions d'U.C.E. en 1979, contre 11.973,1 en 1978 (tableaux des pages 230 et 232 du rapport).

QUESTION N° 2

a) La Cour peut-elle indiquer au sein des dépenses du titre I de la dette publique (hors dépenses en atténuation de recettes) la répartition du service de la dette entre :

- les emprunts à long terme ;
- les bons du Trésor.

b) De même la Cour peut-elle indiquer le montant des intérêts servis au cours des années 1978 et 1979 aux détenteurs des obligations de l'emprunt d'Etat 7 % 1973 ?

RÉPONSE

a) Le titre I du budget des charges communes comprend cinq parties : 1. « dette intérieure - dette perpétuelle et amortissable » ; 2. « dette intérieure - dette flottante » ; 3. « dette extérieure » ; 4. « garanties » et 5. « dépenses en atténuation de recettes ». Les trois premières parties regroupent le service de la dette publique.

La dette perpétuelle et amortissable se compose pour l'essentiel des intérêts des emprunts d'Etat, inscrits au chapitre 11-01.

La dette flottante se subdivise en quatre chapitres : les intérêts des comptes de dépôts au Trésor (chapitre 12-01), les intérêts des bons du Trésor (chapitre 12-02), le service des avances de la Banque de France et la rémunération des dépôts des instituts d'émission outre-mer (chapitre 12-03), les frais de trésorerie (chapitre 12-04).

La dette extérieure n'est plus constituée que du solde résiduel d'emprunts contractés au lendemain de la guerre, et de frais de commission pour la ligne de crédit de 1,5 milliard de dollars ouverte en 1974, sur laquelle il n'a été procédé à aucun tirage (chapitre 13-02).

Le tableau ci-après fait apparaître pour chacun des chapitres cités l'évolution des dépenses, depuis 1974, en distinguant pour les bons du Trésor, les bons sur formule des bons en compte courant.

Chapitres	1974		1975		1976	
	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
11-01 : Emprunts	894,1	898,7	901,8	875,8	855,4	782,7
12-01 : Comptes de dépôts au Trésor	1.255	1.775,1	1.775,5	1.513,5	1.964,5	2.924,5
12-02 : Bons du Trésor :						
— sur formules	2.764	2.126,6	2.276,5	2.895,6	2.607,5	4.003,7
— en comptes courants	111	140,9	10	4.519,6	983,4	2.393,2
Total (1)	2.785	2.267,7	2.286,5	7.415,4	3.590,9	6.396,9
12-03 : Avances de la Banque de France	180	467,5	788	540	747	688,3
Total des dépenses des quatre chapitres ..	5.409		10.592,7		10.792,2	
Dépenses des quatre chapitres en pourcentage du total du service de la dette.	94,1 %		96,6 %		96,3 %	

(1) Le total comprend, en dépense, outre les bons sur formules et les bons en comptes courants, le service des bons « déclarés perdus ».

1977			1978		1979		1980		
Crédits	Crédits rectifiés	Dépenses	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses	Crédits	Crédits rectifiés	Dépenses (2)
777	»	1.000	2.113	2.267,8	2.750,6	3.575,7	5.048,1	6.543	6.323,6
2.315,5	2.938,5	3.417,9	3.752,5	3.986,8	4.440,5	4.315,5	5.283	5.283	5.029,2
1.063 3.893	7.331	3.028,5 4.964,3	1.887 3.004	2.452,8 6.865,5	3.409 6.114	3.578,2 8.604,8	4.385 8.487	15.192	4.537,8 9.179,7
4.956		7.993,5	4.891	9.318,5	9.523	12.183,2	12.872		13.717,8
429,5	461,5	739,9	364	897,3	590	627,3	950	550	533,9
	13.151,3			16.470,4		20.701,7		25.604,5	
	96,7 %			97,3 %		98,1 %		98,2 %	

(2) Chiffres provisoires.

b) Au chapitre 11-01, article 40 « intérêts des emprunts amortissables en moins de trente ans », le fascicule des crédits votés du budget des *charges communes* fait apparaître un paragraphe 15 (devenu paragraphe 14 en 1981) « emprunt d'Etat 7 % 1973 ». Cependant cette nomenclature détaillée n'est pas reprise en exécution dans l'état des dépenses élaboré par l'agent comptable central du Trésor. La direction de la comptabilité publique considère en effet qu'il serait techniquement difficile de suivre et de retracer précisément les dépenses imputables à chaque emprunt.

1° Les informations dont la Cour dispose à propos du service de la dette de l'emprunt d'Etat 7 % 1973 se limitent donc aux dotations figurant en loi de finances initiale et aux valeurs successives du coupon.

— Les dotations ont évolué comme suit, en millions de francs :

1978 : 910
 1979 : 1.097,2 (+ 20,6 %)
 1980 : 1.260,3 (+ 14,8 %)
 1981 : 3.038,3 (+ 141,1 %).

— Chaque année, lorsque la clause de garantie en intérêts définie à l'article 6 du décret n° 73-46 du 9 janvier 1973 trouve à s'appliquer, la valeur du coupon est fixée par un arrêté paraissant au début janvier, avant la date de l'échéance annelle fixée au 16 de ce mois.

(En francs.)

Années	Date de l'arrêté	Valeur du coupon (F)
1978	11 janvier	168,8
1979	9 janvier	193,85
1980	14 janvier	392,96
1981	8 janvier	609,03

(1) La valeur initiale du coupon était de 70 F (7 % d'une obligation de 1.000 F). En quatre ans (janvier 1977-janvier 1981) elle a été multipliée par 8,7.

2° La direction de la comptabilité publique a cependant communiqué à la Cour des montants de versements effectifs. Les chiffres obtenus ne sont pas des données comptables mais peuvent être considérés comme fiables dès lors qu'ils correspondent au produit du montant du coupon par le nombre de titres émis. Ils sont exprimés en millions de francs (1).

1978 : 1.097,2
 1979 : 1.260 (+ 14,8 %)
 1980 : 2.554,2 (+ 102,7 %).

On remarque que jusqu'en 1980 inclusivement les dotations budgétaires étaient égales au montant des dépenses de l'exercice précédent. En effet le montant de la dépense d'une année étant déterminé par le cours de l'or au mois de décembre de l'année précédente, il était jugé difficile de faire au moment de la préparation du budget — c'est-à-dire en pratique au cours de l'été — des prévisions sur la valeur de l'or au mois de décembre suivant. Pour 1981 toutefois la dotation a été fixée à 3.038,3 millions alors que la dépense pour 1980 s'était élevée à 2.554,2 millions.

(1) En 1981, les versements, arrêtés à la fin du premier trimestre, atteignaient près de 4 milliards de francs, ce qui correspond au produit du montant du coupon par le nombre de titre émis.

QUESTION N° 3

La Cour signale dans son rapport l'importance des reports de crédits pour dépenses en capital qui sont d'ailleurs essentiellement concentrés sur neuf départements ministériels.

La Cour pourrait-elle fournir les raisons qui expliquent :

— que plus de 36 % des crédits destinés à l'aide au logement aient été reportés sur la gestion ultérieure ;

— que le chapitre 66-05 du ministère de l'Industrie (plan calcul) voit ses crédits reportés à plus de 55 %, alors même que les exercices antérieurs avaient déjà été caractérisés par d'importants reports.

RÉPONSE

a) Au budget du *Cadre de vie et du Logement* les reports sur dépenses en capital ont effectivement représenté, avec 2.431,7 millions, 36,6 % des crédits nets. Ils ont principalement affecté les chapitres figurant à la cinquième partie « Logement et urbanisme » du titre VI de ce budget qui ont globalement connu un report de 2.303,3 millions, soit 37,5 % des crédits nets (1).

L'annexe 1 donne la liste et la situation en 1979 des chapitres ayant fait l'objet des reports les plus importants (globalement 1.750 millions).

— Au chapitre 65-51 « Prime à la construction et à l'amélioration de logements » le report (178,1 millions) qui est très important par rapport aux crédits nets (200,2 millions) reste cependant inférieur à 8 % de la dotation totale si l'on tient compte des crédits consommés par transfert au budget des *Charges communes*. Il s'explique principalement par le retard intervenu dans la mise en place du nouveau régime de la prime à l'habitat rural.

— Le chapitre 65-54 « Construction et amélioration de logements sociaux » enregistre un report de 285,9 millions, soit 15,4 % des crédits nets. Ce résultat s'explique d'abord par l'inutilisation en 1979 d'un crédit de 80 millions afférent à des opérations d'amélioration du parc H.L.M. qui se sont révélées particulièrement difficiles à mettre en œuvre.

Le report trouve ensuite et surtout son origine dans la mise en œuvre de nouvelles procédures d'intervention dans les D.O.M. ; celles-ci ont entraîné des retards dans l'engagement des crédits comme dans les paiements qui ont dû, en période de rodage, être différés à hauteur de 100 millions pour permettre à l'administration centrale d'avoir une exacte connaissance de l'exécution des programmes avant de verser les subventions aux établissements prêteurs.

— Ainsi qu'il était indiqué dans le rapport (2), les crédits reportés (475,3 millions) au chapitre 65-56 « Construction de nouveaux logements et compensation de charges foncières » correspondent à des subventions aux établissements financiers prêteurs dont le versement a dû être différé jusqu'à la présentation par leurs soins des justifications définitives ; les règlements sont intervenus au début de 1980.

(1) Le calcul par rapport aux crédits nets donne, en l'espèce, des résultats peu significatifs ; en effet, il conduit à exclure de la base de référence les crédits faisant l'objet de transferts à d'autres budgets. Or, d'importantes dotations inscrites à la cinquième partie du titre VI du budget du *Cadre de vie et du Logement* sont habituellement transférées au chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière - Primes à la construction » du budget des *Charges communes* pour être versées aux grands établissements financiers, principalement le Crédit national. En 1979 ces transferts ont porté sur 2.614,3 millions qui ont été intégralement consommés à leur chapitre de destination.

(2) Voir rapport en vue du règlement du budget de 1979, p. 145.

— Au chapitre 65-57 « Action sur le parc de logements existants » qui retrace le versement des nouvelles aides à l'amélioration de l'habitat, l'important report — 811,1 millions, soit 79,5 % des crédits nets — reflète les difficultés d'application de la réforme de l'aide au logement. En particulier, les programmes d'amélioration des logements à usage locatif des organismes sociaux n'ont pu être réalisés en 1978 et 1979 par suite des blocages dus au conventionnement des logements, entraînant ainsi le report de 445 millions de crédits de paiement. L'intervention tardive, à la fin de 1979, des nouvelles dispositions relatives à la prime à l'habitat et des textes sur l'aide aux travaux de réhabilitation de l'habitat explique également la lenteur de la consommation des dotations du chapitre.

b) L'importance du report enregistré au chapitre 66-05 « Plan-Calcul » — 359,4 millions et 55,4 % des crédits nets — tient pour une part au remboursement par la Compagnie générale de l'électricité d'une aide exceptionnelle de 42 millions de francs dont elle avait bénéficié pour participer à la restructuration de l'informatique française (création de la société devant reprendre les activités de la partie C.I.I. non apportée à la C.I.I.-H.B. et développement de la C.I.I.-H.B.) suivant la convention n° 77-80069 du 25 mars 1977. L'article 3 de cette convention prévoyait que la C.G.E. rembourserait ce concours dès qu'elle aurait cédé les actions qu'elle détenait dans la C.O.G.I.S. (1). Cette condition ayant été réalisée, un titre de perception de 42 millions de francs a été émis à l'encontre de la C.G.E. et donné lieu à rétablissement de crédits ; les dépenses du chapitre pour 1979 ont, de ce fait, été réduites à due concurrence.

Il n'en demeure pas moins que le montant brut de ces dépenses qui s'élève en réalité à 331,8 millions est en diminution de 15,2 % par rapport à 1978 et de 21,7 % par rapport aux prévisions initiales. Même à s'en tenir seulement à celles-ci, l'écart constaté entre les crédits de paiement alloués et les dépenses réelles demeure important. La faible consommation des crédits résulterait du fait que la majeure partie des dépenses du « plan calcul » sont réalisées par voie de conventions et que des difficultés sont rencontrées dans la passation de celles-ci. Ainsi, sur 326 conventions passées par le ministère de l'Industrie en 1979 et financées sur le chapitre 66-05, 195 ont été conclues au cours du dernier trimestre : soit 59,8 % par rapport à leur nombre et 40,2 % par rapport au montant total des engagements.

Cette explication paraît vraisemblable, si l'on se réfère au taux d'affectation des autorisations de programme qui ressort à 95,9 % ; accusant ainsi un redressement très sensible par rapport à 1978 (78,4 %).

(1) Compagnie générale d'informatique spécialisée, société financière issue de la transformation de la C.I.I. après « apport ».

LISTE ET SITUATION DES CHAPITRES AYANT CONNU LES REPORTS LES PLUS IMPORTANTS DE 1979 A 1980

65-51 Primes à la construction et à l'amélioration de logements.

Crédits initiaux	2.033.803.000	Dépenses nettes :	21.520.914,7
Variations des prévisions de dépenses (1)	4.934.000	<i>Reports :</i>	178.648.879
Reports de la gestion précédente	216.726.794		
Transferts et répartitions (solde)	— 2.045.426.000		
	<hr/>		
Total net des crédits	200.169.794		
	<hr/>		

65-54 Construction et amélioration de logements sociaux.

Crédits initiaux	2.011.378.000	Dépenses nettes :	1.567.877.446,69
Variations des prévisions de dépenses	11.335.000	<i>Reports :</i>	285.905.557
Reports de la gestion précédente	234.697.126		
Transferts et répartitions (solde)	— 403.627.122		
	<hr/>		
Total net des crédits	1.853.783.004		
	<hr/>		

65-56 Construction de nouveaux logements et compensation de charges foncières.

Crédits initiaux	1.534.856.000	Dépenses nettes :	1.297.921.907
Variations des prévisions de dépenses	395.699.000	<i>Reports :</i>	475.383.093
Reports de la gestion précédente	7.230.000		
Transferts et répartitions (solde)	— 164.480.000		
	<hr/>		
Total net des crédits	1.773.305.000		
	<hr/>		

65-57 Action sur le parc de logements existants.

Crédits initiaux	754.793.000	Dépenses nettes :	208.739.862,57
Variations des prévisions de dépenses	37.050.000	<i>Reports :</i>	811.054.072
Reports de la gestion précédente	302.156.935		
Transferts et répartitions (solde)	— 74.206.000		
	<hr/>		
Total net des crédits	1.019.793.935		
	<hr/>		

(1) Somme algébrique des crédits qui ont été, en cours d'année, ouverts par décrets d'avances et par loi de finances rectificatives, ou annulés sur la base de l'article 13 de la loi organique.

QUESTION N° 4

En ce qui concerne les transferts de crédits, la Cour constate (page 132) un certain nombre d'irrégularités tenant au fait que le principe de l'identité de la nature de la dépense posé par l'article 14 de la loi organique n'a pas été respecté.

C'est notamment le cas des crédits transférés du chapitre 36-03 de l'Education au chapitre 44-75 du budget du *Travail*, et des crédits transférés des sections « Air », « Forces terrestres », « Marine » et « Gendarmerie » au profit du ministère de la Coopération pour la rémunération des personnels d'assistance technique.

La Cour peut-elle savoir les raisons qui ont motivé ces transferts irréguliers ?

RÉPONSE

a) Les crédits d'un montant de 500.000 F transférés du chapitre 36-03 « Centre national de documentation pédagogique » du budget de l'Education au chapitre 44-75 « Amélioration des conditions de travail » du budget du *Travail et de la Participation* représentaient la participation du ministère de l'Education au financement de la III^e Semaine du travail manuel.

L'organisation de cette manifestation qui consistait en particulier en une exposition tenue du 26 avril au 6 mai 1979 au Grand Palais à Paris a été confiée comme les années précédentes par le secrétaire d'Etat à la Condition des travailleurs manuels à l'Association nationale pour la revalorisation du travail manuel (A.N.R.T.M.).

D'un montant de 10,81 millions les dépenses ont été à peu près intégralement couvertes par des subventions, les recettes propres (entrées du public et participations des entreprises) n'ayant pas dépassé 240.000 F. Plus précisément le secrétariat d'Etat à la Condition des travailleurs manuels qui a lui-même pu accorder sur les crédits inscrits au chapitre 44-75 du budget du *Travail* une subvention de 3 millions de francs à l'Association a obtenu de divers ministères et organismes publics les concours financiers suivants :

— Services du Premier ministre (D.A.T.A.R.)	100.000 F
— Ministère de l'Agriculture	300.000 F
— Ministère du Commerce et de l'Artisanat	60.000 F
— Ministère de l'Education	500.000 F
— Ministère de l'Industrie	60.000 F
— Ministère de la Santé	100.000 F
— Secrétariat d'Etat à l'Emploi féminin	400.000 F
— Secrétariat d'Etat à la Formation professionnelle	500.000 F
— Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail	150.000 F
— Fonds d'action sociale	400.000 F
Total	2.570.000 F

Les fonds ont le plus souvent été directement versés à l'A.N.R.T.M. par les ministères et établissements concernés ; à titre d'exemple, la contribution du ministère de l'Agriculture a pris la forme d'une subvention imputée sur le chapitre 37-11 « Dépenses diverses au profit d'organismes, commissions et manifestations », celle de la D.A.T.A.R. a été supportée par le chapitre 44-01 « Subventions D.A.T.A.R. » du budget des Services généraux du Premier ministre. Toutefois, dans certains cas, les crédits ont été répartis ou transférés au budget du *Travail et de la Participation* (chapitre 44-75) avant d'être versés à l'A.N.R.T.M. Ainsi, la participation à hauteur de 500.000 F du secrétariat d'Etat à la Formation professionnelle s'est traduite budgétairement par une répartition du chapitre

37-03 « Formation professionnelle - Contrôle et fonctionnement des instances - Interventions » du budget des *Services généraux du Premier ministre* au chapitre 44-75 du budget du *Travail et de la Participation*.

Il en a été de même dans le cas du ministère de l'Éducation avec le transfert précité.

La nécessité dans laquelle s'est trouvé le secrétariat d'État à la Condition des travailleurs manuels de faire couvrir par différents partenaires publics près du quart des frais afférents à une manifestation placée sous sa responsabilité est donc à l'origine de plusieurs imputations, transferts et répartitions critiquables au regard du principe de spécialité des dotations budgétaires.

L'ouverture dans la loi de finances initiale des crédits correspondants au budget du *Travail et de la Participation* était possible dans la mesure où l'organisation d'une III^e Semaine du travail manuel en 1979 était prévue depuis longtemps ; elle aurait permis non seulement de mieux respecter les règles budgétaires mais encore d'éviter le recours à des modalités de financement inutilement longues et complexes.

b) Dans son Rapport en vue du règlement du budget de 1978 (p. 112 et 113), la Cour avait relevé que le transfert de 43,9 millions au chapitre 41-43 « Concours financiers » du budget de la *Coopération* à partir de deux chapitres de dépenses de personnel du budget de la *Défense* modifiait de façon flagrante la nature de la dépense. La même irrégularité portant sur 113 millions qui ont permis d'abondér les dotations du chapitre 41-41 « Rémunération des personnels d'assistance technique » et 41-43 « Concours financiers » du budget de la *Coopération* a été commise en 1979 et renouvelée en 1980 pour 125 millions.

De tels transferts de crédits inscrits à des chapitres de personnel et de fonctionnement pour majorer des crédits de subvention inscrits au titre IV modifient, en violation des dispositions de l'article 14 de la loi organique, la nature de la dépense. La prise en charge des dépenses de fonctionnement relatives à l'armée de la nouvelle République de Djibouti et de frais d'assistance technique, qui relèvent du ministère de la *Coopération*, devrait s'effectuer sur des crédits ouverts au budget de ce département. En outre, à concurrence des sommes transférées dont le montant reste toutefois modeste au sein du budget de la *Défense*, la procédure suivie n'est pas sans effet sur la détermination de l'enveloppe militaire par référence au budget général et à partir de 1980 au produit intérieur brut prévisionnel.

QUESTION N° 5

LE F.D.E.S.

Les reports de crédits du F.D.E.S. sur la gestion ultérieure ont représenté près de 43 % du total des crédits disponibles.

On s'étonne de l'importance de ces reports, alors que l'exercice ultérieur avait déjà connu des reports pour près de 24 %.

a) La Cour peut-elle expliquer pourquoi la loi de finances rectificative de décembre 1979, soit donc en fin d'année, avait ouvert des crédits supplémentaires pour un montant de 5,203 milliards ce qui correspond précisément à peu près au montant des crédits qui auront été finalement reportés ?

b) La Cour peut-elle d'une manière générale expliquer cette faible consommation des crédits (même en prenant en compte les crédits reportés de la gestion 1978) ? Comment cette faible consommation se concilie-t-elle par ailleurs avec ce qu'écrit la Cour page 264 du Rapport duquel il ressort que « les procédures d'instruction des dossiers de prêts tendent à devenir plus rapides et plus informelles » ?

RÉPONSE

1° Evolution des reports.

Les crédits disponibles sur le compte spécial 903-05 « Prêts du F.D.E.S. » ont évolué comme suit :

(En millions de francs.)

	1978	1979	1980 (1)	1981
Lois de finances initiales	4.165	4.455	5.070	4.740
Lois de finances rectificatives	500	5.203	2.000	(?)
Annulations	»	»	— 70	»
Reports de l'exercice précédent (Dont reports sur prêts participatifs)	2.555,1	3.036,4	5.448,7	6.767,1
	»	(500)	(2.652,5)	(4.296,1)
Total	7.220,1	12.694,4	12.448,7	11.507,1

Les emplois (dépenses imputées) ont été les suivants :

	1978	1979	1980 (1)
Prêts aux entreprises nationales	1.774,5	1.965,8	1.800,3
Prêts à la sidérurgie	507,5	3.203	298
Prêts divers à l'industrie	720,1	722,1	2.282,8
Autres prêts	1.181,6	1.354,8	1.300,5
Total	4.183,7	7.245,7	5.681,6

(1) Les indications relatives à la gestion 1980 sont établies à partir de données provisoires.

Les crédits reportés se sont donc élevés à 72,6 % des emplois en 1978, 75,2 % en 1979 et 119,1 % en 1980. Par rapport aux crédits disponibles, ils ont atteint 42 % en 1978, 42,9 % en 1979 et 54,4 % en 1980.

L'origine de ces reports ne peut être décelée qu'en comparant les dépenses relatives à chaque catégorie de prêts aux crédits qui y ont été affectés soit par les lois de finances soit par les décrets de répartition, soit par des décisions ministérielles.

Les prêts aux entreprises publiques du secteur de l'énergie ont correspondu très exactement aux crédits disponibles :

	1978	1979	1980
Crédits disponibles	1.310	1.300	1.300
Emplois	1.310	1.300	1.300

Les prêts aux entreprises publiques du secteur des transports ont peu différé des crédits disponibles :

	1978	1979	1980
Crédits disponibles	662	683	517,4
Emplois	464,6	665,9	550,3
<i>Reports</i>	197,4	17,4	17,1

Les prêts divers n'ont également laissé apparaître que des reports assez faibles :

— Prêts au tourisme :

Crédits disponibles	583,5	521,9	316,5
Emplois	361,6	505,4	242,3
<i>Reports</i>	221,9	16,5	74,2

— Autres prêts (artisanat, pêche, commerce, calamités) :

Crédits disponibles	816,9	851,7	1.058,2
Emplois	670	643,5	759,4
<i>Reports</i>	146,9	208,2	298,8

— Prêts à l'outre-mer :

Crédits disponibles	171	252	441,1
Emplois	150	205,9	298,8
<i>Reports</i>	21	46,1	142,3

En revanche, les reports constatés sur l'ensemble des crédits affectés à l'industrie ont été constamment croissants en valeur absolue (reports de 1979 sur 1980 : + 110,7 % ; de 1980 sur 1981 : + 20,8 %). Il convient cependant de distinguer trois catégories de prêts.

Les prêts à la sidérurgie ont été égaux aux crédits affectés. Il serait d'ailleurs plus exact de dire que ce sont ces derniers qui ont correspondu aux premiers :

	1978	1979	1980
Crédits disponibles	507,5	3.203	298
Emplois	507,5	3.203	298

Les prêts normaux à l'industrie, par contre, ont laissé des crédits inutilisés dans une forte proportion :

Crédits disponibles	2.669,3	2.882,5	2.934,9
Emplois	720,1	374,6	996,4
<i>Reports</i>	1.949,2	2.507,9	1.938,5

Les prêts participatifs, créés par la loi du 13 juillet 1978, ont fait apparaître des crédits non consommés d'importance croissante :

Crédits disponibles	500	3.000	5.582,5
Emplois	»	347,5	1.286,4
<i>Reports</i>	500	2.652,5	4.296,1

Les crédits disponibles pour les prêts à l'industrie ont donc été constamment très supérieurs aux emplois. Le montant des prêts normaux n'a jamais atteint la moitié des disponibilités. Les prêts participatifs ne se sont développés que lentement, alors que les dotations ont été, dès l'origine, très élevées.

2° Les dotations par lois de finances rectificatives.

Le fait que des lois de finances rectificatives ouvrent tardivement des crédits ne permet pas que ceux-ci soient consommés au cours de l'exercice auquel ils se rapportent.

a) En 1978, la loi de finances rectificative du 23 octobre avait ouvert un crédit de 500 millions de francs au titre des prêts participatifs qui venaient d'être institués. Il s'agissait d'une première dotation permettant la mise en œuvre de cette nouvelle catégorie de prêts.

b) En 1979, la loi de finances rectificative du 21 décembre a ouvert un crédit de 5.203 millions de francs au F.D.E.S., dont 3.203 millions de francs destinés à la sidérurgie de francs inscrite dans la loi de finances initiale pour 1979. Il semble que les demandes

Le crédit ouvert au titre de la sidérurgie correspondait au montant des prêts du F.D.E.S. prévu par un ensemble de protocoles passés entre l'Etat et les trois groupes sidérurgiques faisant l'objet de mesures de restructuration décidées par le Gouvernement en septembre 1978.. Ces prêts ont été attribués aux bénéficiaires ci-après :

— Usinor	2.097 millions
— Sacilor-Sollac	1.004 millions
— Sacilor (au titre de la reprise des Acières de Pompey)	102 millions

Le crédit de 2.000 millions de francs ouvert au titre des prêts participatifs s'ajoutait au report de 500 millions de francs de l'exercice précédent et à la dotation de 500 millions de francs inscrite dans la loi de finances initiales pour 1979. Il semble que les demandes présentées au C.I.A.S.I., et celles dont l'examen devait relever des nouveaux comités spécialisés créés dans le courant de l'année 1979 (F.S.A.I., C.I.D.I.S.E., C.O.D.I.S.) aient conduit à prévoir une augmentation du nombre et du volume des prêts beaucoup plus rapide que celle qui a été constatée.

c) En 1980, la loi de finances rectificative n° 80-1055 du 23 décembre 1980 a ouvert 2 milliards de dotations complémentaires dont 1 milliard au titre des prêts participatifs. Celui-ci s'ajoutait aux 2.652,5 millions reportés de 1979 et aux 2 milliards ouverts par la loi de finances initiale pour 1980 ; les prêts participatifs versés s'étant élevés à 1.286,4, le report atteignait 4.296,1 millions au début de 1981 (1).

Pour les prêts autres que participatifs, la dotation de 1 milliard ouverte par la loi précitée du 23 décembre 1980 complétait la dotation initiale de l'année (3 milliards), abondée du report de 1979 (2.796,2 millions) ; pour cette catégorie de prêts, les reports sur 1981 s'établissaient à 2.471 millions.

Il convient de préciser que la distinction entre reports sur prêts participatifs et autres prêts découle nécessairement de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1978 qui dispose que les crédits ouverts en vue de l'octroi de prêts participatifs sont déterminés par les lois de finances ; pour la gestion 1980 et la loi de finances initiale pour 1981 cette individualisation résulte des indications contenues dans les « bleus ».

3° Explication de l'importance des reports.

Les analyses qui précèdent montrent que les reports affectent essentiellement les prêts à l'industrie considérés dans leur ensemble et qu'ils trouvent leur principale origine dans l'importance des dotations ouvertes par les lois de finances rectificatives de fin d'année.

Il importe toutefois de signaler qu'une fraction de ces reports correspond à des crédits qui ne se trouvent plus disponibles en raison des décisions de principe arrêtées par les comités spécialisés sans que pour autant les prêts correspondants aient encore été mobilisés. Il a été indiqué à la Cour que le délai moyen s'écoulant entre ces prises de décisions et le versement des prêts correspondants était actuellement de l'ordre de deux mois. Mais, en l'absence d'une comptabilité formelle d'engagement, il n'est pas possible de connaître avec précision le volume des engagements pris et non encore exécutés.

a) Les reports globaux de 1979 sur 1980 résultent de la conjonction de divers facteurs.

En particulier, l'institution des prêts participatifs était alors encore récente. La mise en place des procédures correspondantes et la définition des conditions d'attribution de ces prêts ont certainement nécessité des délais et l'acquisition d'une expérience progressive.

La Cour a pu constater que ces nouvelles procédures, mises en œuvre par les nouveaux comités spécialisés, étaient beaucoup moins formelles que les procédures antérieures, pour permettre l'intervention de décisions rapides. Elle a observé également que les conditions d'attribution des prêts (taux, durée, différé d'amortissement, etc.) ont été considérablement diversifiées.

Cependant, la rapidité de la procédure n'a pas obligatoirement pour résultat une augmentation des dépenses. L'examen des prêts consentis en 1979 et 1980 montre d'ailleurs que, si leur nombre augmente, leur montant unitaire moyen est relativement faible, dans la mesure où les prêts participatifs sont notamment destinés à conforter les capitaux permanents des P.M.E.

(1) Compte tenu de l'annulation de 70 millions de crédits.

Pourtant, malgré la relative lenteur dans la mise en œuvre des procédures nouvelles, le Gouvernement n'en a pas moins estimé devoir proposer l'ouverture au collectif de décembre 1979 de 2 milliards de crédits supplémentaires afin de renforcer la dotation du F.D.E.S. pour la catégorie très spécifique des prêts participatifs et de porter ainsi les crédits du F.S.A.I. au niveau qui avait été annoncé lors de la mise en place de ce fonds en septembre 1978. Il avait en effet alors été indiqué que celui-ci pourrait disposer de subventions d'un montant global de 1,5 milliard (imputées sur le chapitre 64-00 du budget des Charges communes) et de prêts F.D.E.S. d'un égal montant.

b) Les reports de 1980 sur 1981 atteignent 6.767,1 millions dont 4.296 millions de prêts participatifs. Selon certaines indications communiquées par la direction du Trésor, la moitié environ de cette dernière somme pourrait être considérée comme engagée ou affectée car elle correspondrait pour partie à des prêts déjà décidés mais non encore versés, et pour partie aux moyens nécessaires à la mise en œuvre de programmes, en faveur notamment du textile, de la bio-industrie et de la sidérurgie.

QUESTION N° 6

Dans la déclaration générale de conformité (p. 269 du Rapport), la Cour précise qu'elle n'avait pas reçu le compte du budget annexe des Monnaies et Médailles avant le prononcé de cette déclaration générale.

Est-il possible de savoir :

a) Les raisons de ce retard ;

b) Si, l'examen du budget annexe auquel il a vraisemblablement dû être procédé depuis est de nature à affecter sensiblement la déclaration de conformité.

RÉPONSE

1° Les opérations à caractère commercial (fabrication et vente de monnaies de collection, de médailles, etc.) de l'administration des Monnaies et Médailles ont été soumises à la T.V.A. à compter du 1^{er} janvier 1979 en application des dispositions des articles 24 et 33 de la loi de finances rectificative pour 1978 (n° 78-1240 du 29 décembre 1978).

La nécessité de présenter les comptes en conformité avec ces nouvelles règles fiscales, ajoutée aux difficultés rencontrées depuis plusieurs années déjà par cette administration pour établir ses comptes, explique le retard dans l'arrêté et la production des documents comptables de 1979. La réorganisation des services financiers et comptables qui s'imposait est en cours.

2° Ces comptes sont parvenus au début du mois de mai 1981 à la direction de la comptabilité publique qui n'a pu les mettre immédiatement en état d'examen, faute de pièces justificatives requises. Ils n'ont, de ce fait, pas encore été déposés à la Cour en leur état définitif. Celle-ci ne peut donc pour l'instant préciser dans quelle mesure leur analyse pourrait éventuellement conduire à affecter la déclaration générale de conformité dans ses dispositions relatives au budget annexe des Monnaies et Médailles.

AUDITION SUR LE BUDGET DE 1979

Exposé préliminaire de M. le Premier Président.

1. La stabilisation du déficit d'exécution du budget, l'évolution contrastée des différentes catégories de dépenses, l'importance de l'écart entre prévisions initiales et des dépenses réalisées sont les trois points, qui, parmi les résultats généraux de l'exécution du budget de 1979 étudiés dans la première partie du Rapport, retiennent plus particulièrement l'attention.

— *Le déficit d'exécution du budget s'est pratiquement stabilisé en francs courants.*

Il atteint en effet 38,9 milliards contre 38,2 en 1978, la progression des recettes (+ 15,3 %) — tous budgets et comptes spéciaux confondus — ayant été en 1979 plus forte que celle des dépenses (+ 14,6 %). En outre, alors qu'en 1978 le solde des opérations à caractère définitif représentait 88,6 % du déficit du budget de l'Etat, le taux correspondant était ramené à 73,9 % pour la gestion suivante. Cette évolution résulte essentiellement d'une contraction du déficit du budget général (29 milliards au lieu de 34,5 milliards) et, en sens inverse, d'un accroissement d'une part du solde débiteur des opérations du F.D.E.S. (5 milliards au lieu de 1,6 milliard), d'autre part des avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales (2,1 milliards au lieu de 1 milliard).

— *Le taux moyen de progression des dépenses du budget général, nettement inférieur à celui des recettes, recouvre des évolutions contrastées.*

En effet, tandis que l'ensemble des recettes du budget général — et parmi celles-ci les produits fiscaux — s'accroissaient de 16,6 %, les dépenses augmentaient de 14,2 %. Au nombre de ces dernières, les subventions d'équipement aux entreprises industrielles et commerciales (+ 52,2 %), la charge de la dette (+ 24,7 %), les interventions sociales (+ 23,5 %) et les dépenses militaires en capital (+ 22,1 %) ont nettement progressé. En revanche les dépenses de personnel (+ 11,6 %) et surtout les dépenses civiles en capital (+ 8,6 %) ont évolué à un rythme modéré.

— *L'écart entre prévisions initiales et dépenses réalisées est important.*

Globalement le produit des recettes fiscales est très proche des prévisions. Il n'en va pas de même pour les dépenses ; ce qui explique que le déficit constaté (qui est de, rappelons-le, 38,9 milliards) atteint plus du double des prévisions de la loi de finances initiale (15,1 milliards).

D'importants crédits ont été ouverts en cours d'année par voie législative dans une unique loi de finances rectificative pour 22.145 millions (3,22 % des crédits initiaux) et par voie réglementaire, principalement sous forme de décrets d'avances, pour 1.055 millions et de rattachement de fonds de concours pour 20.072 millions. Ces majorations de crédits n'ont pas suffi à éviter d'importants dépassements qui ont affecté à peu près exclusivement des chapitres dotés de crédits évaluatifs ; leur montant (21.023 millions) peut être jugé excessif, même s'ils sont juridiquement réguliers.

2. La gestion des autorisations budgétaires s'est traduite comme les années précédentes par d'importantes modifications apportées à la répartition des crédits par chapitres budgétaires ; au total les mesures de virement, transfert et répartition ont porté sur plus de 57 milliards soit 7,58 % des crédits ouverts au budget général, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor. Dans la seconde partie du Rapport, la Cour analyse les différentes modifications apportées en cours d'année tant au montant qu'à l'objet des crédits votés ; elle s'attache à la fois à apprécier la régularité des différents mouvements et à éclairer le Parlement sur leur contenu et leur ampleur.

Cette année elle a, en particulier, critiqué les modalités du financement des mesures d'ordre économique et social prises au cours de l'été 1979. Dans un cas une procédure d'urgence, le décret d'avances qui déroge au principe du vote préalable des crédits par le Parlement, a été utilisée pour ouvrir les dotations en faveur du bâtiment et des travaux publics qui, quoique déclarées urgentes, n'ont pour une part pu être consommées avant la fin de l'exercice. Dans l'autre, il a été fait appel aux organismes de sécurité sociale pour *préfinancer* des mesures en faveur des familles et des personnes âgées de telle sorte que *les dépenses étaient déjà exécutées lorsque les crédits correspondants furent ouverts par le Parlement.*

3. Les observations formulées par la Cour paraissent rejoindre les préoccupations de votre Commission. Plusieurs des demandes exprimées dans votre questionnaire portent sur des aspects importants de la gestion budgétaire en 1979 que nous avons soulignés dans notre Rapport qu'il s'agisse de la progression du coût de la dette publique des interventions du F.D.E.S. ou plus généralement de la nécessité d'un respect encore plus étroit des règles posées par la loi organique en matière de report, de transfert et de répartition des crédits.

Sur ces différents points, la Cour a tenté à votre demande de compléter les renseignements contenus dans son rapport. Il est de son devoir — ainsi que l'indique clairement l'article 47 de la Constitution — de vous apporter son concours. Je puis donc vous assurer qu'elle tiendra le plus grand compte, dans l'orientation de ses travaux, des inquiétudes que vous exprimez et des interrogations que vous formulez.