

N° 284
—
S É N A T

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 1980.*

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 générale (7^e législ.) : 652, 736 et in-8°118.

Sénat : 250 (1981-1982).

Loi de règlement. — Budget de l'Etat.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	5
PREMIÈRE PARTIE : LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE EN 1980	7
I. — <i>Le contexte international</i>	8
A. La récession	8
B. L'inflation	8
C. Les restrictions budgétaires et monétaires	9
II. — <i>La conjoncture française</i>	9
A. Le retournement	9
B. L'inflation mal contenue	11
DEUXIÈME PARTIE : L'ÉVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGÉ- TAIRES	15
Chapitre premier. — Les dépenses publiques	17
I. — <i>Les dépenses ordinaires des services civils</i>	17
A. L'alourdissement de la charge de la dette	17
B. La reprise de la progression des dépenses de fonctionnement	20
C. Le rythme toujours élevé d'accroissement des dépenses d'intervention publi- que	22
II. — <i>Les dépenses civiles en capital</i>	24
A. Les investissements directs de l'Etat	24
B. Les subventions d'investissement	25
III. — <i>Les dépenses militaires</i>	26
IV. — <i>Les comptes d'affectation spéciale et budgets annexes</i>	26
Chapitre II. — Les recettes : faible dépassement des estimations	29
I. — <i>Les prévisions et produits</i>	29
II. — <i>L'origine de la croissance des recettes fiscales : la bonne progression des impôts directs</i>	32
III. — <i>Les autres recettes</i>	34
IV. — <i>Les prélèvements sur recettes</i>	34
Chapitre III. — Du déficit budgétaire au découvert de trésorerie	35
I. — <i>Un déficit d'exécution inférieur au déficit prévisionnel</i>	35
A. Le déficit d'exécution	35
B. L'incidence des opérations de caractère temporaire	36

II. — <i>Un découvert du Trésor supérieur au déficit du budget</i>	37
III. — <i>Un financement non inflationniste du découvert</i>	38
A. L'augmentation de l'endettement à long terme	38
B. La limitation du recours au financement de nature monétaire	39
TROISIÈME PARTIE : LA GESTION DES CRÉDITS	41
Chapitre premier. — Les modifications apportées par les décrets d'avances et les lois de finances rectificatives	42
I. — <i>Les décrets d'avances</i>	42
II. — <i>Les lois de finances rectificatives</i>	42
Chapitre II. — Les modifications apportées par les mesures d'ordre réglementaire	44
I. — <i>Les annulations de crédits non ratifiées par les lois de finances rectificatives</i> ...	44
II. — <i>Les mesures affectant la répartition et l'utilisation des crédits</i>	45
A. Les virements de crédits	45
B. Les transferts de crédits	46
C. Les répartitions de crédits	46
III. — <i>Les reports de crédits</i>	47
IV. — <i>Les rattachements de crédits par voie de fonds de concours</i>	49
Chapitre III. — La gestion des autorisations de programme	50
I. — <i>L'utilisation des autorisations de programme</i>	50
II. — <i>La déconcentration des autorisations de programme</i>	51
III. — <i>L'appréciation de la consommation réelle des autorisations de programme</i>	51
Chapitre IV. — Les modifications proposées par le projet de loi de règlement	53
I. — <i>Les ouvertures nettes de crédits</i>	53
A. Le budget général	53
B. Les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor	54
II. — <i>Les dispositions diverses</i>	55
A. L'admission en surséance d'avances du Trésor au Service des Alcools	55
B. L'apurement du contentieux Franco-Guinéen	55
C. Les mesures proposées en application de l'article 16 de la loi portant règlement définitif du budget de 1978	56
Chapitre V. — Les principales observations de la Cour des Comptes	57
I. — <i>Les critiques portant sur les décrets d'avances</i>	57
II. — <i>Les critiques portant sur les autres mesures réglementaires prises en cours de gestion</i>	58
A. Les annulations	58
B. Les reports	58
C. Les imputations budgétaires irrégulières	59

Examen en Commission	61
I. — <i>L'examen des dispositions du projet de loi</i>	61
II. — <i>L'audition du premier président de la Cour des Comptes</i>	64
III. — <i>La discussion en Commission</i>	66
Texte du projet de loi	68
Annexes	86
<i>Annexe I : Synthèse générale</i>	86
<i>Annexe II : Réponses de la Cour des Comptes aux questions posées par la Commission</i>	88

Mesdames, Messieurs,

L'exécution de la loi de finances pour 1980 se traduit par un allègement relatif du déficit du budget de l'Etat.

L'Etat et la Sécurité Sociale participent également au redressement du solde, grâce à un rendement accru des impôts et des cotisations, le déficit des collectivités locales étant par ailleurs limité.

Ce redressement est à souligner dans une situation économique internationale et nationale traumatisée par le second choc pétrolier.

La conjoncture économique sera examinée dans une première partie. Puis, il sera procédé à l'étude des grandes masses budgétaires, des conditions dans lesquelles les crédits ouverts par la loi de finances initiale ont été gérés et des modifications apportées en cours d'année.

Il sera fait état enfin des observations formulées par la Cour des Comptes, et des remarques que votre Commission a présentées dans sa séance du 22 avril 1982.

PREMIERE PARTIE

LA CONJONCTURE ECONOMIQUE EN 1980

L'année 1980 a été celle où se sont fait sentir dans leur plénitude les effets du second choc pétrolier intervenu en 1979. Il est rappelé que celui-ci s'est traduit par un quasi doublement de la facture pétrolière pour les pays importateurs de pétrole.

Le déficit commercial des pays de l'OCDE s'est accru de 30 milliards de dollars malgré une amélioration sensible du taux de couverture en volume. Mais les hausses pétrolières ont dégradé les termes de l'échange : tandis que le prix moyen des importations augmentait de 22 %, celui des exportations progressait de 13 %. Le déficit commercial se situait en fin d'année à 75 milliards de dollars. Les pays de l'OPEP de leur côté dégageaient un surplus de 162 milliards de dollars.

Comme en 1973, **la facture pétrolière supplémentaire représente environ 2 % du produit national pour l'ensemble des pays industrialisés.** Elle est à considérer à la fois comme un prélèvement sur la richesse nationale et comme un coût qui vient grever les prix des produits.

Le prélèvement opéré sur le revenu réel des pays importateurs a entraîné un ralentissement important de la croissance. Mais le processus récessif est de moindre ampleur qu'en 1974, après le premier choc pétrolier.

La hausse des prix à la consommation s'est accélérée passant, en moyenne annuelle, de 9,8 % en 1979 à 12 % en 1980 pour l'ensemble de l'OCDE.

A cet égard, la conjoncture nationale reflète avec des nuances la situation internationale des pays de l'O.C.D.E.

I. — LE CONTEXTE INTERNATIONAL

A. — La récession

En 1979, la croissance des sept principaux pays de l'OCDE avait été soutenue par les anticipations inflationnistes des ménages, encore qu'elle ait été inférieure de près d'un point à celle constatée en 1978. La fuite devant la monnaie avait entraîné des achats de précaution portant sur des biens durables. La ponction sur le pouvoir d'achat avait vu ses effets retardés par la baisse du taux d'épargne des ménages. Celui-ci a connu un point bas au premier trimestre de 1980 et s'est redressé ensuite. Dans le même temps, s'est opérée une contraction de la consommation, le pouvoir d'achat ayant été réduit par la hausse des prix.

En 1979, la *consommation* avait progressé de 2,1 % ; en 1980, ce chiffre était ramené à 0,5 %. Le *revenu disponible* avait augmenté de 3,4 % en 1979 ; en 1980, l'augmentation ne fut que de 0,8 %.

Le retournement de la demande a entraîné une chute de la *production industrielle* au deuxième semestre ; pour l'ensemble de l'année, la diminution est estimée à 2 %. La construction de logements a baissé de 0,5 % en volume.

Au total, pour les sept principaux pays de l'OCDE, la croissance en volume du P.I.B. est retombée de 3,4 % en 1979 à 1 % en 1980. Corrélativement les taux de *chômage* ont augmenté fortement.

B. — L'inflation

En 1979, la hausse des prix à la consommation avait été en moyenne annuelle de 9,8 %. En 1980, le rythme fut plus élevé (+ 12 %), l'accélération, forte au début de l'année, se ralentit beaucoup au cours du second semestre sous l'effet restrictif des politiques économiques mises en œuvre.

C. — Les restrictions budgétaires et monétaires

L'objectif de briser les anticipations inflationnistes conduisit la plupart des pays à *réduire la consommation des administrations*. Le resserrement budgétaire fut particulièrement net en Italie, au Canada, en France et au Japon.

La croissance de la masse monétaire fut étroitement contrôlée, dans des limites en retrait par rapport à celles de 1979. Tous les Etats occidentaux augmentèrent fortement leurs taux d'intérêts à la suite des Etats-Unis où le taux d'escompte fut porté au niveau jamais atteint de 13 % en février, et le taux de base (prime rate) à 20 % le 2 avril.

Les mouvements monétaires résultant de la politique américaine d'argent cher obligèrent les Etats européens à maintenir les taux du marché monétaire très élevés au regard du niveau de l'activité économique et notamment en Allemagne qui subit des pressions à la baisse du Deutsche Mark et fit face à de sérieuses pertes de réserves.

II. — LA CONJONCTURE FRANÇAISE

A. — Le retournement

1. — *Le ralentissement de la croissance*

L'activité économique à partir du deuxième trimestre, à cause de la baisse du revenu et de la demande des ménages, a diminué, alors que le premier trimestre se situait dans la ligne de la croissance de 1979. Ces résultats en fin d'année faisaient apparaître une **augmentation du P.I.B. de 1,8 %**.

Le glissement du *pouvoir d'achat du revenu disponible* brut des ménages a été de 0,9 %, après avoir été étale pendant l'année 1979.

La *consommation des ménages* n'a augmenté en glissement que de 0,8 %. Il semble que le redressement du taux d'épargne, qui passe de

2,9 % du revenu au premier trimestre à 4,2 % du revenu au troisième provienne du découragement devant l'investissement immobilier par suite des restrictions de crédit, de la hausse des taux d'intérêts et du haut niveau atteint par les prix des logements.

La *formation brute de capital fixe des entreprises* a diminué en glissement de 0,9 % par rapport à 1979. Parallèlement, on a enregistré la baisse de la demande extérieure de produits manufacturés. L'offre s'est en conséquence ajustée à la réduction de la demande. Mais les effets de cet ajustement ont été plus que proportionnels sur le volume de l'offre du fait de l'augmentation du taux de pénétration des produits étrangers sur le marché français : le partage de l'offre entre importations et production a été défavorable à cette dernière en ce qui concerne l'ensemble des produits manufacturés, l'automobile et surtout les biens d'équipement. Dans ce secteur, les importations qui représentaient le quart du marché fin 1978 en représentent près du tiers fin 1980.

Aussi, la production industrielle a-t-elle baissé, sinon uniformément du moins généralement, dans toutes les branches et très fortement dans l'automobile et les logements neufs.

2. — *L'augmentation du chômage*

Les effectifs employés ont subi les conséquences du retournement. En glissement la baisse fut de 0,1 % en 1980 ; en 1979, l'augmentation avait été de 0,5 %. Les emplois industriels ont chuté de 1,9 %.

En résultats bruts, *le nombre de chômeurs s'est accru de 163.000 unités pendant l'année 1980*. L'augmentation des entrées en chômage et l'allègement des durées du chômage ont contribué à gonfler le stock des personnes à la recherche d'un emploi.

3. — *La dégradation des échanges extérieurs*

Parallèlement, la France a connu en 1980 une *forte dégradation globale des échanges extérieurs*.

Une vive progression des importations a fait régresser l'excédent industriel. Le taux de couverture en volume des exportations par les importations a été de 95,4 % contre 98,2 % en 1979. Les termes de l'échange se sont dégradés.

Les performances de nos échanges invisibles n'ont pas compensé la perte de parts de marché à l'exportation comme sur le territoire national.

B. — L'inflation mal contenue

1. — *Les prix*

Au début de 1980, la France a connu une *hausse importante du prix de l'énergie et des matières premières*.

De novembre 1974 au mois de mars 1980, le prix moyen de la tonne de pétrole importée a augmenté de 50 %. La hausse des produits énergétiques importés a été en moyenne annuelle de 50 % en 1980 contre 24 % en 1979. La hausse des produits pétroliers a induit un accroissement mécanique de 1,5 point des prix industriels à la production.

Par ailleurs, les prix des matières premières importées ont augmenté fortement au premier trimestre (12,2 % en glissement pendant l'année 1980) et 11,6 % en moyenne annuelle.

Par contre, les prix agricoles ont augmenté faiblement à la production. Leur progression de 4,1 % a exercé un effet modérateur sur l'inflation.

L'augmentation des prix de la production industrielle a été forte (12,7 % en moyenne, 11,1 % en glissement), mais inférieure à celle des coûts (30 %).

En 1980, les entreprises ont donc été contraintes de comprimer fortement leurs marges. L'impératif de compétitivité et le glissement de nos prix supérieur à celui de nos concurrents ont obligé les industriels à arbitrer entre le maintien de leur compétitivité et celui de leurs marges. Vis-à-vis de leurs marchés extérieurs, la compétitivité a été sauvegardée au détriment des marges et sur le marché intérieur, c'est la compétitivité et donc les parts de marché qui ont été sacrifiées.

Les prix à la consommation ont augmenté de 13,6 % en glissement (contre 11,8 % en 1979) : ceux qui ont connu la hausse la plus importante sont le combustible et l'énergie (+ 24 %) ainsi que les tarifs publics (+ 20,7 %).

2. — *Les salaires : un gain ralenti du pouvoir d'achat*

Le *salairé horaire brut ouvrier* a progressé au premier semestre de 1980 de 1 point (en pouvoir d'achat), dans la même proportion qu'au dernier semestre de 1979. Au deuxième semestre la progression n'a été que de 0,4 %.

Les gains mensuels nets des différentes catégories professionnelles de salariés ont été voisins de la stabilité (+ 0,3 %) avec une faible progression pour le S.M.I.C. (1,8 %).

La tendance à la réduction de l'éventail de salaires s'est poursuivie en 1980. Au total, entre 1975 et 1980, le pouvoir d'achat brut des cadres a augmenté de 2,1 %, alors que celui des ouvriers a progressé de 11,3 %.

Malgré le freinage du pouvoir d'achat, la diminution de l'inflation s'est heurtée à des obstacles structurels.

On observe, depuis 1950, que les paliers de hausses de prix sont de plus en plus élevés : la rigidité des prix à la baisse s'explique moins par la pression de la demande et la structure des marchés que par la répercussion des coûts dans les prix de vente (coûts des importations, coûts salariaux, coûts financiers).

En 1980, ces facteurs ont joué à plein contre la politique anti inflationniste du gouvernement. Les coûts salariaux notamment sont restés élevés, malgré la stagnation du pouvoir d'achat, du fait du relèvement des cotisations sociales pesant sur les entrepreneurs, destiné à financer l'accroissement des prestations de chômage lié à la dégradation du marché du travail.

Si l'on ajoute à ce mode de rééquilibrage des finances sociales le caractère plus inflationniste de l'environnement international, la réduction des progrès de productivité, la forte indexation des salaires par rapport aux prix, on a une liste des facteurs de la situation de stagflation de l'année 1980.

3. — *La politique menée contre l'inflation*

Tous les pays industrialisés ont donné la priorité à la lutte contre l'inflation, et dans cette lutte, à l'instrument monétaire. Le rôle directeur est revenu en la matière aux *autorités américaines qui ont appliqué*

à partir de 1979 des techniques quantitatives conduisant à de grandes fluctuations des taux d'intérêts.

Au *Royaume-Uni*, la réduction de l'inflation a été essentiellement obtenue par le biais d'une vive hausse des taux d'intérêts qui a entraîné une appréciation du taux de change de la livre. Le ralentissement de l'inflation n'a été obtenu qu'au prix d'une nette récession.

En *France*, les autorités monétaires ont été conduites à neutraliser, par des dispositions restrictives, l'élargissement de la liquidité bancaire liée à l'augmentation des réserves de change. En effet, la bonne tenue du franc au sein du système monétaire européen a entraîné des entrées de capitaux, dont l'effet expansif sur la masse monétaire s'est élevé à 33,4 milliards de F. L'objectif de 11 % fixé pour la croissance de la masse monétaire en 1980, restrictif par rapport à la pente de 1979 (13 %) a été respecté, grâce notamment au développement du marché obligataire sur lequel le système bancaire a pu se refinancer.

Les contreparties de la masse monétaire (1.411,4 milliards en décembre 1980 contre 1.286,4 en décembre 1979) ont augmenté de 9,72 %.

La création monétaire imputable aux opérations avec l'extérieur a eu pour contrepartie l'augmentation des réserves d'or et divers de la Banque de France (+ 25,2 milliards). L'expansion des concours bancaires à l'économie a néanmoins été très soutenue (+ 16,2 %).

Pour respecter les limites de l'encadrement du crédit les banques ont largement accru leurs ressources stables par l'émission d'obligations. De la sorte, ont pu être inscrits des crédits au-delà du maximum autorisé par les normes, dans des conditions monétaires satisfaisantes.

De même, on verra dans la suite du rapport que le Trésor a couvert l'essentiel de son déficit grâce à des emprunts obligataires émis sur le marché financier et a réduit son endettement monétaire de 7,3 milliards de francs alors qu'il l'avait accru de 12,3 milliards l'année précédente.

Ainsi, en 1980, dans des conditions précisées dans les chapitres suivants, la politique budgétaire a-t-elle été compatible avec les contraintes imposées par l'objectif monétaire.

DEUXIEME PARTIE

L'EVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGETAIRES

Le montant effectif des dépenses à caractère définitif (budget général, budgets annexes et comptes d'affectation spéciale) a été en 1980 de **771,2 milliards en progression de 16,16 % par rapport à 1979.**

Les *recettes fiscales* se sont quant à elles élevées à 597 milliards (avant prélèvement au profit des collectivités locales et des communautés européennes).

Si l'on prend en compte les opérations à caractère temporaire (120,9 milliards) l'ensemble des dépenses budgétaires de l'Etat s'est élevé à 892,1 milliards de francs. La progression par rapport à 1979 est de 15,25 %. L'ensemble des recettes temporaires et définitives s'est élevé à 868,3 milliards en augmentation de 18,1 %.

Dès lors, **le résultat d'exécution des lois de finances, opérations avec le F.M.I. exclues, fait apparaître un solde négatif de 23,8 milliards, inférieur de 38,8 % à celui constaté en 1979.**

Comme en 1979 et dans les années précédentes, *l'augmentation des dépenses budgétaires a été plus forte que celle du produit intérieur brut en valeur* (15,2 % contre 12,9 %).

Le total des recettes du budget de l'Etat a progressé de 17,13 %, mais les recettes définitives n'ayant progressé que de 15,89 %, le solde des opérations à caractère définitif a accusé un déficit de 35 milliards en augmentation de 22 % par rapport à 1979.

En sens contraire les opérations de caractère temporaire qui faisaient apparaître un solde négatif de 10,1 milliards en 1979 ont dégagé un excédent d'un montant de 11,3 milliards.

C'est donc l'excédent de ressources temporaires qui a permis en 1980 une réduction significative du déficit d'exécution du budget (23,7 milliards contre 38,9 en 1979).

Cette évolution divergente des soldes des opérations définitives et des opérations temporaires résulte d'une part de *l'augmentation des opérations civiles en capital consécutive à la consolidation d'un prêt du FDES de 12.358 millions à E.D.F.* qui trouve sa contrepartie positive dans la recette constatée sur le compte de prêts du F.D.E.S., et d'autre part des bénéfices de change (+ 6 milliards).

Cette opération de consolidation neutre au niveau de l'équilibre global fausse l'appréciation sur l'évolution des dépenses à caractère définitif en gonflant artificiellement le titre V du budget général. S'il est fait abstraction de cette opération, les dépenses définitives n'ont augmenté que de 14,3 % et **le taux de couverture des dépenses par les recettes est passé à 96,1 % qui constitue le meilleur pourcentage depuis 1976.**

CHAPITRE PREMIER

LES DEPENSES PUBLIQUES

Les dépenses publiques ont augmenté en 1980 plus vite que la richesse nationale, ce qui prolonge une tendance amorcée en 1974.

Les indices de progression des dépenses rapportés à l'évolution du produit intérieur brut sont les suivants sur 10 ans.

	Budget général	P.I.B.
1971	107,2	115,5
1972	109,2	112,5
1973	112,1	113,6
1974	115,3	114,7
1975	124,6	113,6
1976	117,9	115,6
1977	111,6	112,3
1978	115,4	113,6
1979	115	113,9
1980	116,1	112,9

I. — LES DEPENSES ORDINAIRES DES SERVICES CIVILS

Elles comprennent la charge de la dette publique, les dépenses de fonctionnement et les interventions publiques.

A. — L'alourdissement de la charge de la dette

D'un montant de 28,4 milliards, les dépenses afférentes à la charge de la dette publique ont continué d'augmenter à un rythme élevé.

Les taux d'augmentation sont les suivants sur 4 ans (non compris les dépenses liées à l'octroi de la garantie de l'Etat).

1977 : 21,3 %

1978 : 24,5 %

1979 : 24,7 %

1980 : 23,5 %

En francs constants, le montant de la dette a été multiplié par 2,3 entre 1976 et 1980. Cette forte progression résulte essentiellement de l'évolution des charges de la dette à long terme, conséquence de la politique d'emprunts suivie depuis 1976, et de la forte augmentation de l'or, base d'indexation de l'emprunt 1973. Le coût de la dette flottante a faiblement augmenté (+ 12,8 %).

Ainsi la charge de la dette s'est alourdie, mais la structure de son financement est devenue plus saine. On a assisté pendant cinq ans à une diminution relative de la charge de la dette flottante (intérêts des comptes de dépôt et des bons du Trésor) en contrepartie de l'augmentation de la dette à long terme. Cette évolution traduit la volonté de réduire le financement quasi monétaire du déficit budgétaire par le recours aux bons du Trésor placés auprès des banques, dits bons en compte courant.

La mise en jeu de la garantie de l'Etat a conduit à des dépenses en forte réduction par rapport à 1979 (de près de 50 %, 2 milliards contre 3,9 milliards). Il s'agit des versements à la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur qui sont tombés de 1660 à 650 millions, et du coût de l'assurance crédit.

La dette de l'Etat a connu des évolutions sensibles en montant et en structure ces dix dernières années. Trois périodes doivent être distinguées. Au début des années 1970, les excédents budgétaires ont permis une diminution de la part de la dette de l'Etat dans le PIB (23,6 % début 1970, 15,5 % fin 1974) par un désendettement massif au niveau des bons du Trésor en compte courant.

En 1975 et 1976, le déficit budgétaire fut financé essentiellement par la création monétaire. Mais la persistance d'un solde négatif du compte de l'Etat conduit à une modification du comportement des pouvoirs publics qui réagissent désormais en fonction d'objectifs de politique monétaire. Pour limiter la création de monnaie par le Trésor, ils s'engagent progressivement dans une politique de financement par l'emprunt à long terme : 8 milliards de F d'emprunts d'Etat émis en 1977, 13,5 milliards en 1978, 15 milliards en 1979 et 31 milliards en 1980. Ces emprunts furent émis à des taux de plus en plus élevés : à la volonté de rendre plus attractif ce type de placement dès lors que cette modalité de financement devenait une donnée permanente de la politique des finances publiques, se sont conjuguées l'accélération de l'inflation, la montée des taux internationaux et la politique de relèvement des taux à long terme par rapport aux taux à court terme. A la fin de 1980, la dette publique totale s'élève à 282 milliards, si l'on s'en tient aux masses retracées par le compte de la dette publique, à 365 milliards de F soit 13,3 % du PIB si l'on ne tient pas compte des garanties accordées au capital de certains emprunts (4,5 % 1952 ; 4,5 % 1973 ; 7 % 1973 ; 8,8 % 1977) et à 449 milliards de F soit 16,3 % du PIB si l'on comptabilise toutes ces garanties. Ainsi la dette de l'Etat reste d'un montant encore modéré comparativement au début des années 1970, mais sa progression est vive en raison de l'accumulation des déficits à financer, et sa structure a été sensiblement modifiée par le gonflement très important de la part de la dette à moyen et long terme.

Les intérêts versés par l'Etat, moins importants en valeur nominale en 1974 (5,6 milliards de F) qu'en 1970 (5,8 milliards de F) ont presque doublé en 1975 avec l'apparition du déficit budgétaire et *progressent de 23,3 % par an en moyenne de 1976 à 1980*. Cette évolution traduit plusieurs phénomènes : l'accumulation des déficits conduit à un endettement croissant ; les émissions d'emprunts et surtout le refinancement du stock de la dette à court terme se font à des taux d'intérêts croissants en raison de l'accélération de l'inflation ; les intérêts versés au titre de l'emprunt 7 % de 1973 atteignent des niveaux très élevés à cause de la hausse des cours de l'or : 2,6 milliards de F versés à ce titre en 1980 et même 4 milliards de F en janvier 1981 contre 455 millions de F par an de 1974 à 1977, avant que ne joue la clause d'indexation.

Au total, les intérêts versés par l'Etat atteignent 25,3 milliards de F en 1980 : leur part dans les dépenses de l'Etat (4,2 %) n'a pas encore retrouvé le niveau de 1960 (5 %) mais elle progresse rapidement.

Dette de l'Etat

	Dette publique au 31 décembre 1980	
	Montant (en milliards de F)	En % du PIB
Dette à moyen et long terme :		
Total	169,0	6,1
<i>dont :</i>		
— suppléments de garantie hors 7 % 1973.....	33	1,2
— suppléments de garantie du 7 % 1973 (1).....	50,1	1,8
Bons sur formule.....	48,6	1,8
Bons en compte courant.....	83,0	3,0
Dépôts des correspondants.....	149,4	5,4
Concours de la Banque de France.....	15,5	0,6
Autres ressources.....	16,5	0,6
Compte du Trésor à la Banque de France.....	- 33,5	- 1,2
Total (1).....	448,5	16,3
Total hors garantie du 7 % 1973.....	398,4	14,5
Total hors tout supplément de garantie.....	365,4	13,3

1. Sous l'hypothèse d'une revalorisation du capital au 31 décembre 1980 proportionnelle à celle des intérêts versés en janvier 1981.

Source : Comptabilité publique et direction de la Prévision.

Le Titre I comprend également les dépenses en atténuation de recettes, consistant essentiellement en dégrèvements sur impôts, qui ont augmenté de 21,5 % de 1979 à 1980, pour un montant de 45,1 milliards de F. Ces dépenses sont analysées dans la deuxième partie, chapitre II avec les recettes.

B. — La reprise de la progression des dépenses de fonctionnement

Si les crédits ouverts au titre du fonctionnement par la loi de finances initiale, d'un montant de 186,05 milliards, n'excédaient que de 12 % ceux de 1979, les majorations intervenues en cours d'année ont porté les crédits totaux à 220,36 milliards (soit 14,6 % de plus qu'en 1979).

Les dépenses effectives ont été de 217,61 milliards et ont augmenté de 14,8 % par rapport aux dépenses effectives de 1979.

Le rythme de progression tend à retrouver celui des années 1977 et 1978 où il était à 15,4 % en moyenne.

Les dépenses du titre II ont augmenté de 20 % mais sont restées au niveau relativement modeste de 1453,5 millions.

Les dépenses du titre III, (moyens des services) comprennent trois rubriques : les dépenses de personnel, les subventions de fonctionnement et dépenses diverses et les dépenses de matériel et d'entretien.

Au total elles ont augmenté de 14,8 % contre 11,9 en 1979.

1. *Les charges de personnel des services civils* (exception faite des pensions militaires figurant au budget des charges communes et des pensions de guerre imputées sur le budget des anciens combattants), comprennent :

- les rémunérations : 106,06 milliards,
- les pensions : 33,84 milliards,
- les retraites et les charges sociales : 27,13 milliards,
- au total : 167,6 milliards.

Si l'on fait masse du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor, les dépenses de personnel totalisent 256,9 milliards soit 33,6 % des dépenses définitives : le budget de l'Education supporte 36,9 % des charges de personnels civils et celui des charges communes 31,1 %. En effet la totalité des charges de pensions civiles (33,84 milliards) est imputée sur ce budget.

2. *Les subventions de fonctionnement* (16,27 milliards) se sont accrues de 11,5 %. Elles concernent principalement l'éducation et les universités pour respectivement 4,2 et 4,6 milliards ainsi que l'industrie pour 2,6 milliards.

3. *Les dépenses de matériel et d'entretien* (10,2 milliards) se sont accrues de 10,6 % seulement. Parmi les travaux d'entretien les dépenses afférentes à l'entretien et à l'exploitation des routes n'ont augmenté que de 7,6 %.

C. — Le rythme toujours élevé d'accroissement des dépenses d'intervention publique

Le total net des crédits est passé de 164,9 milliards dans la loi de finances initiale à 191,2 milliards, ce qui porte l'augmentation d'une année sur l'autre à 19,1 %, mais les dépenses réelles, (184 milliards) n'ont augmenté que de 15,6 %.

1. *Les interventions politiques et administratives* (7 milliards) s'imputent pour l'essentiel sur les budgets de l'Intérieur et de la Coopération.

Les *subventions de caractère obligatoire allouées aux collectivités locales* ont augmenté de 12,8 %. Comme en 1979 elles ont été inférieures aux prévisions.

Le budget de la Coopération a supporté au titre de la rémunération des personnels de *l'assistance technique* une dépense de 2,6 milliards en hausse de 14,8 %.

Les dépenses d'*assistance technique militaire* ont régressé pour la deuxième année consécutive (-5,3 %) ; les *concours financiers* ont par contre connu une forte progression (+85,5 % après avoir été en diminution en 1979).

2. *L'action internationale* (3 milliards), est assurée à 90 % par le budget des Affaires étrangères. Les aides au développement ont, en 1980, dépassé 1 milliard en progression de 14,1 % par rapport à 1979.

3. *L'action éducative et culturelle* se monte à 19,7 milliards (+13,8 %). Comme en 1979 les subventions à l'enseignement privé ont été proches des prévisions. Elles ont dépassé cette année 1980, le chiffre de 10 milliards de francs, en augmentation de 12,7 % par rapport à 1979.

Les dépenses du *fonds de formation professionnelle et la promotion sociale* (865,7 millions) auxquelles s'ajoutent les répartitions au profit de divers budgets (282,4 millions) sont restées approximativement au même niveau.

Au budget du Travail, les prévisions concernant les interventions pour la formation professionnelle des adultes ont été dépassées.

4. *L'action économique* comprend les encouragements et interventions (quatrième partie) et les subventions aux entreprises d'intérêt national (cinquième partie).

a) *Les encouragements et interventions* ont augmenté fortement (+ 27,9 %) passant de 30 milliards à 39,3 milliards.

Les évolutions les plus significatives concernent :

- *L'agriculture* où le total net des crédits de 17 milliards a été en augmentation de 63,6 %, les dépenses effectuées ne progressant que de 22,4 % par suite de l'ouverture d'un montant important de crédits en fin d'année.

- Les dépenses afférentes à la *prise en charge par l'Etat des cotisations patronales résultant des lois relatives à l'apprentissage et au pacte national pour l'emploi* (1,2 million) en augmentation de 83,6 %.

- *Les primes à la construction* (12,4 millions) qui ont dépassé les crédits disponibles et ont progressé de 31 %.

b) Le montant des *subventions aux entreprises* d'intérêt national (cinquième partie) est de 14,2 milliards.

Pour le comparer à celui de 1979 (16 milliards), ce chiffre est à corriger du montant des contributions de l'Etat à l'organisation des transports collectifs parisiens qui ont été transférés au titre IV. (2,4 milliards en 1980 contre 2 milliards en 1979).

Les subventions aux houillères nationales sont restées stables (4 milliards).

Comme en 1979, *les subventions allouées aux compagnies aériennes* ont diminué (− 14,3 %).

5. *Les dépenses d'intervention sociale* qui comprennent les charges d'assistance et de solidarité (6^e partie) et les charges de prévoyance dépassent cette année 100 milliards augmentant de 16,8 % ; elles représentent désormais 54,7 % des dépenses inscrites au titre IV du budget général.

a) *Les charges d'assistance et de solidarité* d'un montant de 81,5 milliards ont progressé de 18 %. Comme en 1979, le chapitre « versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale » du budget des charges communes a été insuffisamment doté mais a vu ses cré-

dits plus que sextupler au fil des « collectifs » de 1980. Les dépenses ont de leur côté diminué de 2,5 % par rapport à 1979, avec un montant de 3,7 milliards. On a assisté également à une faible augmentation des dépenses du fonds national de solidarité (12,8 millions, + 6,7 %).

Au ministère du Travail, le Fonds national de chômage a vu ses dépenses progresser fortement (+ 32,7 %) et s'établir à 10 milliards.

b) *Les charges de prévoyance* (19,1 milliards) ont progressé de 11,8 %.

Elles se décomposent ainsi :

— subventions à divers régimes de retraite inscrits au budget de la Santé (6,5 milliards, + 9,8 %) ;

— subventions à l'établissement national des Invalides de la Marine (1,7 milliard, + 12,3 %) ;

— contributions aux charges de retraite de la SNCF (7,2 milliards, + 13,5 %).

II. — LES DÉPENSES CIVILES EN CAPITAL

La progression des dépenses (57,4 milliards) est forte (+ 37,7 %). Cette évolution s'explique par l'augmentation très importante des investissements exécutés directement par l'Etat, dont les crédits sont inscrits au titre V.

A. — Les investissements directs de l'Etat

L'augmentation des dépenses est de 144,1 %.

L'étude sectorielle révèle les orientations suivantes :

a) *Les dépenses* ont diminué de 1,1 % dans le domaine des transports (1,8 milliard).

b) *Les apports au fonds de dotations des entreprises publiques* se sont élevés à 14,5 milliards contre 2,6 en 1979 (+ 442,6 %).

Les bénéficiaires ont été les suivants pour 1979 et 1980 :

(en millions de francs)

	1979	1980
E.D.F.....	900	13.258,3
Régie Renault.....	425	250
SNIAS.....	200	150
C.G.M.....	230	200
S.N. poudres et explosifs.....	—	118
S.F.P.....	100	100
Air France.....	100	100
E.M.C.....	261,8	''
USINOR.....	192	''
SACILOR.....	108	''

c) *Les équipements administratifs et divers* ont entraîné des dépenses en hausse de 25,8 %.

d) *Les dépenses d'équipement culturel* ont augmenté de 14,3 % (musées et monuments historiques, universités).

B. — Les subventions d'investissement

Les dépenses effectuées à ce titre VI n'ont progressé que de 9,9 %.

La ventilation des dépenses par partie fait apparaître que les plus fortes progressions ont concerné les équipements administratifs (dépenses du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée : + 56,4 %), le secteur de l'énergie, et les mines (+ 15,8 %).

Les plus fortes régressions concernent les investissements hors métropole (- 8,7 %) et les transports (- 7,5 % — compensations versées aux départements pour le déclassement des routes nationales).

III. — LES DEPENSES MILITAIRES

Elles sont passées de 79,5 milliards à 92 milliards (+ 15,8 %). Elles ont représenté, compte tenu des transferts, 3,83 % du PIB, contre 3,72 % en 1979.

La part des dépenses ordinaires est restée stable (60 %). Les dépenses en capital augmentent moins fortement qu'en 1979 (15,3 % contre 22,19 %).

Il faut signaler l'alourdissement des frais de fonctionnement des armes et services (+ 22,7 %) surtout à la section Air (+ 30,1 %) et Marine (+ 32,5 %) en raison notamment de la hausse des carburants. Parmi les dépenses en capital, est à remarquer l'augmentation des dépenses de recherche.

IV. — LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE ET BUDGETS ANNEXES

Leurs opérations sont résumées dans les tableaux ci-après :

1° — Comptes d'affectation spéciale

	Prévisions initiales		Opérations effectives	
	1979	1980	1979	1980
	(En millions de francs)			
Dépenses.....	11.272	11.190	11.440,5	12.657,4
Recettes.....	11.452	11.387	11.747,2	12.731,2
Solde.....	+ 180	+ 197	+ 306,7	+ 73,8

L'année 1980 qui est celle de la suppression du FSIR a vu une notable régression en francs constants des ressources de ce compte spécial (+ 2,7 % en francs courants).

Les dépenses en augmentation ont été celles de la voirie urbaine et du réseau de rase campagne.

Les opérations du Fonds en 1981 ont été transférées aux nouveaux chapitres 53-43 du Budget des Transports et 63-52 du budget de l'Intérieur.

Au compte d'emploi de la redevance radiodiffusion télévision, le prélèvement affecté à la couverture des frais de gestion du service à diminué (4,1 % en 1980 contre 4,4 % en 1979, 5,6 % en 1978 et 5,8 % en 1977). Au Fonds national pour les adductions d'eau, le solde créditeur ne dépasse plus que très légèrement les besoins.

Le Fonds national pour le développement du Sport a vu ses recettes et ses dépenses augmenter fortement (respectivement 125 % et 134 %) du fait de l'élargissement des compétences et des ressources.

2° — Budgets annexes

Les opérations définitives sont passées de 120,33 milliards à 134,1 milliards (+ 11,4 %).

Elles se sont réparties ainsi qu'il suit :

Budgets annexes	1979	1980			Variations de 1979 à 1980
	Opérations définitives	Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
	(En millions de francs.)				(En %)
A. — Services civils.					
Imprimerie nationale.....	923,2	953	1.024,9	980,8	+ 6,2
Journaux officiels.....	212,7	205,8	244,5	242,5	+ 14
Légion d'honneur.....	52,8	53,7	63,1	54,7	+ 3,6
Ordre de la Libération.....	1,7	1,8	1,8	1,8	+ 5,9
Monnaies et Médailles.....	748	684,8	714,6	375,7	- 49,8
Postes et Télécommunications.....	82.974,1	90.948,9	(1) 94.926,9	91.318,5	+ 10,1
Prestations sociales agricoles.....	33.389,9	36.239,9	37.096,9	38.041,7	+ 13,9
Totaux A.....	118.302,4	129.087,9	134.072,7	131.015,7	+ 10,7
B. — Services militaires.					
Service des essences.....	2.025,8	2.475,5	3.168,2	3.082,9	+ 52,2
Totaux généraux.....	120.328,2	131.563,4	137.240,9	134.098,6	+ 11,4
(1) Les crédits du budget annexe des P.T.T. ont été majorés de 1.135,6 millions par la loi de finances rectificative n° 1055, dont 800 millions destinés à diverses mesures intéressant le personnel.					

Les opérations des *Postes et télécommunications* ont augmenté dans la même proportion que l'inflation pour les dépenses ordinaires (+ 13,6 %) mais ont diminué pour la section des dépenses en capital (- 3,1 %).

Il faut signaler la hausse des frais financiers (+ 24 %) contre 19,6 % en 1979).

Les produits ont augmenté de 15 %.

Le compte Pertes et profits connaît un solde positif de 6,4 milliards, différence entre les profits dégagés par les Télécommunications (8,2 milliards) et les pertes de la Poste et des Services financiers (1,8 milliard), en augmentation de 18 % sur 1979.

Le budget des *Prestations sociales agricoles* en progression modérée dégage toujours un excédent de ressources (54,8 millions).

CHAPITRE II

LES RECETTES : FAIBLE DEPASSEMENT DES ESTIMATIONS

I. — LES PREVISIONS ET PRODUITS

Les recettes définitives de l'Etat se sont élevées à 736,2 milliards, soit une augmentation de 15,9 % par rapport à 1979. Il s'agit d'une progression du même ordre de grandeur que celle de 1978 sur 1979 (16,1 %), mais supérieure à celle qui avait caractérisé les exercices 1977 et 1978 où elle avait été respectivement de 13,6 % et de 13,3 %.

Elles se décomposent ainsi :

(En millions de francs.)

	Prévisions initiales	Recettes effectives	Ecart par rapport aux pré- visions	Variations par rapport à 1979
— Budget général.....	539.701	589.322,4	9,2	17,1 %
— Comptes d'affectation spéciale.....	11.387,8	12.731,2	11,8	8,4 %
— Budgets annexes.....	131.563,4	134.098,6	2	11,4 %

Prévisions et recettes effectives pour 1980

Nature des produits	Prévisions de la loi de finances initiale A	Prévisions actualisées B	Recettes effectives (déduction faite de celles inscrites pour mémoire dans les prévisions) (a) C	Ecart entre recettes effectives et prévisions par rapport	
				aux prévisions initiales C - A A	aux prévisions actualisées C - B B
A. — Impôts :	(En millions de francs.)			(En pourcentage.)	
Impôts directs et taxes assimilées.....	211.823	226.500	232.127,6	+ 9,6	+ 2,5
Enregistrement.....	24.235	25.100	25.372,2	+ 4,7	+ 1,1
Timbre et impôt sur opérations de bourse.....	10.989	11.000	10.956,9	- 0,3	- 0,4
Droits d'importation, taxes sur les produits pétroliers.....	49.493	48.900	49.005,3	- 1	+ 0,2
Taxe sur la valeur ajoutée.....	253.007	264.500	261.739,9	+ 3,45	- 1,05
Contributions indirectes.....	17.319	17.062	17.010,1	- 1,8	0,3
Autres taxes indirectes.....	845	838	833,7	- 1,35	- 0,5
Sous-totaux A.....	567.711	593.900	597.045,7	+ 5,2	+ 0,5
B. — Autres recettes :					
Recettes non fiscales.....	27.788,4	30.360,45	(b) 29.268,5 (b) 29.193,05	+ 5,3	- 3,85
Fonds de concours et recettes assimilées.....	mémoire	mémoire	»	»	»
Sous-totaux B.....	27.788,4	30.360,45	(b) 29.268,5 (b) 29.193,05	+ 5,3	- 3,85
Totaux des recettes avant prélèvement (A + B).....	595.499,4	624.260,45	(b) 626.314,2 (b) 626.238,75	+ 5,2	+ 0,3
C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat :					
— au profit des collectivités locales....	38.262,4	39.815,4	- 40.815,4	+ 6,7	+ 2,5
— au profit des Communautés européennes.....	- 17.536	- 17.800	- 16.883,5	- 3,7	5,15
Sous-totaux C.....	- 55.798,4	- 57.615,4	- 57.698,9	+ 3,4	+ 0,15
Totaux des recettes budgétaires revenant à l'Etat.....	539.701	566.645,05	(b) 568.615,3 (b) 568.539,85	+ 5,35	+ 0,35

(a) En dehors des fonds de concours, seules quelques recettes non fiscales ont fait l'objet d'une évaluation pour mémoire dans les prévisions des lois de finances. Les recouvrements correspondants ont été deduits du montant effectif des recettes non fiscales et, par voie de conséquence, des totaux avant et après prélèvements, pour les comparaisons à faire entre, d'une part, les recettes effectives et, d'autre part, les prévisions initiales et les prévisions actualisées.

(b) Compte tenu des indications figurant au renvoi précédent, la première ligne correspond aux recettes effectives après déduction de celles qui n'avaient été inscrites que pour mémoire dans la loi de finances initiale (28,65 millions) ; la seconde aux mêmes recettes, après déduction de celles qui étaient inscrites pour mémoire dans les prévisions actualisées (104,3 millions).

**Evolution des recettes effectives
de 1979 à 1980**

Nature des produits	Recettes effectives		Variations de 1979 à 1980
	1979	1980	
	(En millions de francs.)		(En %.)
<i>A. — Impôts :</i>			
Impôts directs et taxes assimilées.....	187.689,4	232.127,6	+ 23,7
Enregistrement.....	21.874,7	25.372,2	+ 16
Timbre et impôt sur opérations de bourse.....	9.034,9	10.956,9	+ 21,3
Droits d'importation, taxes sur les produits pétroliers.....	47.630,85	49.005,3	+ 2,9
Taxes sur le chiffre d'affaires.....	227.791,15	261.739,9	+ 14,9
Contributions indirectes.....	14.398,85	17.010,1	+ 18,1
Autres taxes indirectes.....	837,55	833,7	- 0,5
Sous-totaux A.....	509.257,4	597.045,7	+ 17,2
<i>B. — Autres recettes :</i>			
Recettes non fiscales.....	25.670,8	29.297,35	+ 14,1
Fonds de concours et recettes assimilées.....	17.783,5	20.678,25	+ 16,3
Sous-totaux B.....	43.454,3	49.975,6	+ 15
Totaux des recettes avant prélèvements (A + B).....	552.711,7	647.021,3	(a) + 17,1
<i>C. — Prélèvements effectués sur les recettes budgétaires de l'Etat :</i>			
— au profit des collectivités locales.....	- 32.988	- 40.815,4	+ 23,7
— au profit des Communautés européennes...	- 16.603,5	- 16.883,5	+ 1,7
Sous-totaux C.....	- 49.591,5	- 57.698,9	+ 16,35
Totaux des recettes budgétaires revenant à l'Etat.....	503.120,2	589.322,4	(b) + 17,1-
(a) Exactement : + 17,06 %.			
(b) Exactement : + 17,13 %.			

Il ressort des chiffres ci-dessus que les plus-values par rapport aux recettes attendues résultent des impôts directs et plus particulièrement de l'impôt sur les sociétés (+ 19,8 %) et de l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (+ 37,6 %) dont le rapport a considérablement augmenté depuis 1979 (+ 56,3 %). L'origine de ces plus-values est à situer dans l'augmentation des taux de rémunération des dépôts des particuliers auprès du système bancaire du fait de la hausse des taux d'intérêt.

II. — L'ORIGINE DE LA CROISSANCE DES RECETTES FISCALES : LA BONNE PROGRESSION DES IMPÔTS DIRECTS

Le produit brut des impôts directs a augmenté de 23,7 % en 1980 au lieu de 12,9 % en 1979.

Il y a là un renversement de la tendance à la régression qui s'était manifestée en 1978 et 1979.

Le tableau ci-après montre que *la progression a été forte pour tous les impôts directs.*

Les taux d'augmentation du produit de l'impôt sur le revenu ont été les suivants depuis 1976 :

1976	1977	1978	1979	1980
15,5	19,8	12,2	14,6	18,1

Il est à remarquer que la proportion des versements par rapport aux prises en charge des impôts perçus par voie de rôle s'est améliorée année après année depuis 1975 pour atteindre, en 1979, 95 %.

Catégorie d'impôts	Recouvrements		Variations de 1979 à 1980
	1979	1980	
	(En millions de francs.)		(En %.)
Impôt sur le revenu.....	100.734,3	118.991,8	+ 18,1
Autres impôts directs perçus par voie de rôles.....	9.793,3	11.549,1	+ 17,9
Impôt sur les sociétés.....	49.542,1	61.424,5	+ 24
Retenue à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers.....	12.418	19.405,5	+ 56,3
Taxe sur les salaires.....	11.893,6	16.319	+ 37,2
Autres impôts directs.....	3.308,1	4.437,7	+ 34,1
Totaux.....	187.689,4	232.127,6	+ 23,7

Le produit de *l'impôt sur les sociétés* s'est accru en 1980 (+ 24 %), en raison de l'augmentation du bénéfice fiscal des sociétés en 1979.

Outre la majoration considérable des retenues et prélèvements sur revenus de capitaux mobiliers, il faut également souligner la forte croissance de la *taxe sur les salaires* (37,2 % contre 3 % en 1979) qui s'explique en partie par un report de versement de la part du budget des PTT, et également par le bon réajustement des tranches progressives de taxes.

L'institution d'un *prélèvement exceptionnel sur les entreprises de production pétrolière* et l'accroissement du produit de la *taxe forfaitaire sur les métaux précieux*, du fait de la hausse du prix de l'or, expliquent l'augmentation de 34 % des « autres impôts directs » figurant à la dernière rubrique du tableau.

Le montant des *encaissements de T.V.A.* a augmenté moins fortement que l'année précédente (15 % au lieu de 17,46 %). Il est de 261,7 milliards.

Le taux d'accroissement des recettes a été plus élevé pour les produits pétroliers que pour les autres marchandises.

Le poste « autres impôts » n'a augmenté en 1980 que de 10 %, contre 23,9 % en 1979, 19 % en 1978 et 16 % en 1977, en raison d'une stagnation du produit de la TIPP, après trois années de progression de l'ordre d'un tiers par an. Malgré les dispositions de la loi de finances destinées à augmenter leur rendement, les droits d'enregistrement ont connu une progression de 16 % plus forte certes que celle de 1977 et 1978, mais moindre que celle de 1979 (23,2 %). Une réduction de la progression du même ordre de grandeur a affecté les droits de mutations à titre onéreux (15,35 % au lieu de 22,2 % en 1979).

Les dégrèvements, remboursements et restitutions ont augmenté dans des proportions similaires pour les différentes catégories d'impôts de 21,5 % en moyenne.

III. — LES AUTRES RECETTES

Elles ont augmenté plus fortement qu'en 1979 (15 % contre 9,1 %).

1) *Les recettes non fiscales*, à l'exception du montant des intérêts des avances, prêts et dotations qui a diminué de près de 20 %, ont progressé uniformément de 14,1 %.

2) *Les fonds de concours* se sont accrus de 16,3 % (contre 14,8 % en 1979).

IV. — LES PRELEVEMENTS SUR RECETTES

Ils ont augmenté plus rapidement que les recettes (16,35 %) avec un montant de 40,5 milliards, les prélèvements effectués au profit des collectivités locales au titre de la Dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) progressant de 23,7 %.

Les prélèvements au profit des communautés européennes ne se sont que très faiblement accrus (1,7 %).

CHAPITRE III

DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE AU DÉCOUVERT DE TRÉSORERIE

I. — UN DÉFICIT D'EXÉCUTION INFÉRIEUR AU DÉFICIT PRÉVISIONNEL

A. — Le déficit d'exécution

Le *déficit prévisionnel* était de 31,2 milliards imputable pour l'essentiel au budget général (27,4 milliards). Son montant quoique très sensiblement supérieur aux prévisions inscrites dans les lois de finances initiales pour 1978 et 1979 c'est-à-dire respectivement 8,9 milliards et 15,1 milliards, se rapprochait cependant davantage des déficits d'exécution, hors opérations avec le F.M.I., enregistrés au titre des exercices 1978 (38,2 M) et 1979 (38,9 M).

Hors opérations avec le F.M.I. le solde d'exécution des lois de finances pour 1980 s'est élevé à 23,8 milliards, contre 38,9 en 1979. Si l'on exclut les opérations du Fonds de stabilisation des changes, ces soldes remontent à 30,3 milliards pour 1980 et descendent à 37,5 milliards pour 1979.

Les évolutions sont retracées dans le tableau ci-après également en pourcentage du P.I.B.

**Solde hors F.M.I. et opérations
du Fonds de stabilisation des changes**

	1976	1977	1978	1979	1980
Montant (en millions F).	- 20.239	- 18.339	- 34.310	- 37.572	- 30.302
% du P.I.B.....	1,21	0,97	1,60	1,54	1,10

Le déficit d'exécution des lois de finances, qui représente en 1980 **1,1 % du produit intérieur brut**, s'établit à un niveau moins élevé qu'en 1978 et 1979 et comparable toutefois à celui de 1976 et 1977. Il s'est élevé en 1980 à 3,5 % en Allemagne, 4,8 % en Grande-Bretagne, 10,6 % en Italie et 2,3 % aux Etats-Unis.

L'exécution des opérations à caractère définitif fait apparaître un déficit plus important (35 milliards) qu'en 1979 (28,7 milliards) à la suite notamment de l'augmentation de 37,7 % des dépenses civiles en capital consécutive à la consolidation du prêt du F.D.E.S. de 12,3 milliards à E.D.F.

En revanche, le solde des opérations à caractère temporaire s'améliore par rapport à 1979 (+ 11,3 milliards contre + 10,1 hors F.M.I.).

**B. — L'incidence des opérations
de caractère temporaire**

Cette évolution provient principalement :

— des *comptes d'opérations monétaires*, les opérations avec le Fonds de stabilisation des changes ayant dégagé cette année un bénéfice de plus de 6 milliards de francs, au lieu d'une perte de change de plus de 1 milliard en 1979 ;

— des *comptes de prêts* à la suite de la recette constatée sur le compte de prêts du F.D.E.S. correspondant à la consolidation évoquée précédemment.

Les dépenses des prêts sur compte d'affectation spéciale n'ont progressé que de 5,3 %. En contrepartie les recettes de l'ensemble des comptes augmentent globalement de 44 % sous l'influence de la progression des ressources du Fonds Forestier National et du compte de Modernisation du Réseau des débits de tabac.

Pour les comptes d'avances, les dépenses ont augmenté de 17,8 % et les recettes de 18,8 %.

Pour les comptes de prêts les opérations effectives s'établissent à 8,5 milliards en dépenses et 14,7 milliards en recettes dégageant un solde positif de 6,1 milliards.

Les comptes de commerce font eux-mêmes apparaître un excédent net de 1 milliard. Par contre les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers connaissent un quintuplement de la charge nette effective par rapport à 1979 à cause de l'augmentation des dépenses de consolidation des dettes commerciales de pays étrangers. Les principaux bénéficiaires des consolidations ont été le Zaïre, le Togo et la Turquie.

II. — UN DÉCOUVERT DU TRÉSOR SUPÉRIEUR AU DÉFICIT DU BUDGET

Il est rappelé que la gestion financière de chaque année est influencée non seulement par les opérations de recettes et de dépenses du budget de l'année considérée, mais également par celles qui résultent de la loi de finances de l'année précédente et sont exécutées pendant la période complémentaire (les deux premiers mois de l'année courante).

Elle supporte de même à partir du mois de novembre des charges correspondant à des dépenses qui feront l'objet d'une imputation budgétaire définitive sur l'exercice suivant. Il est donc normal que le solde au 31 décembre des opérations de l'ensemble des lois de finances diffère de celui du budget de l'exercice en cours.

En définitive, le résultat d'exécution au 31 décembre 1980 des lois de finances après exclusion des opérations avec le F.M.I. s'est établi à 35,6 milliards, au lieu de 29,3 milliards à la fin de 1979 (+ 21,5 %). Alors qu'en 1978 et 1979 le découvert de trésorerie avait été inférieur au déficit de l'exercice, en 1980 il est supérieur de près de 12 milliards au déficit. Ce découvert n'est pas imputable à l'exercice courant puisque celui-ci présente un résultat positif de 2,3 milliards, mais à deux facteurs étrangers à l'exécution du budget 1980 :

- les opérations de la période complémentaire de l'exercice 1979 (– 28,4 milliards) ;
- les dépenses anticipées sur l'exercice 1981 (– 10,6 milliards).

Ces sommes sont supérieures aux mêmes charges de l'exercice 1980 imputées sur la gestion 1981 (17,6 milliards) ou supportées par la gestion 1979 (8,48 milliards).

III. — UN FINANCEMENT NON INFLATIONNISTE DU DÉCOUVERT

Les pouvoirs publics soucieux de couvrir les charges de trésorerie par des formes d'épargne stable ont diminué le recours au secteur bancaire.

A. — L'augmentation de l'endettement à long terme

L'Etat a émis en 1980 trois emprunts d'un montant brut de 31 milliards qui représente 27,7 % des émissions totales brutes d'obligations sur le marché français. Ces emprunts représentaient 87,1 % du découvert d'exécution des lois de finances. Ce pourcentage est en amélioration, année après année, puisqu'il est passé successivement de 38,8 % en 1977 à 49,3 % en 1978 et à 51,2 % en 1979. Deux des trois emprunts émis, celui du 22 janvier 1980 pour six ans qui porte sur 12,5 milliards au taux de 12 % et celui du 16 octobre 1980 pour sept ans qui porte sur 10,5 milliards au taux de 13,80 % sont remboursables en une seule fois. Le troisième emprunt du 3 juin 1980 d'un montant de 8 milliards à 13,25 % sera amorti en dix ans. On constate également une hausse continue des taux d'intérêts versés aux souscripteurs.

**B. — La limitation du recours
au financement de nature monétaire**

1) *La forte diminution des souscriptions nettes par le public des bons du Trésor sur formule* (0,9 milliard au lieu de 2,2 milliards) provient d'échéances massives de bons à cinq ans émis le 1^{er} janvier 1974 et le 31 décembre 1975, les souscriptions brutes ayant augmenté de 12 % (12,6 milliards contre 11,3 milliards).

2) *La stabilité des opérations avec les correspondants du Trésor* (17,1 milliards) résulte de la constance des apports du budget annexe des Postes et Télécommunications (42,5 % du total), le rôle majeur revenant à la Caisse des dépôts dont la baisse des concours sur l'ensemble de l'année (7 milliards au lieu de 9 en 1979) masque néanmoins des mouvements intermédiaires de forte amplitude.

3) *L'endettement du Trésor à l'égard du système bancaire a été ramené de 38 à 17 milliards.* Cette évolution s'explique pour moitié par la diminution de l'encours de bons du Trésor en compte courant, et pour le reste par la diminution des concours de la Banque de France. Le portefeuille des bons détenus par le système bancaire a été ramené de 46,5 milliards à 35,1 milliards (— 25,4 %).

TROISIEME PARTIE

LA GESTION DES CRÉDITS

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

- les décrets d'avances et les lois de finances rectificatives qui les ont ratifiés ;
- les mesures d'ordre réglementaire ;
- et enfin par le présent projet de loi de règlement qui contient un certain nombre d'ouvertures de crédits.

CHAPITRE PREMIER

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LES DÉCRETS D'AVANCES ET LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

I. — LES DÉCRETS D'AVANCES

Deux décrets ont été pris par le Gouvernement le 19 mars 1980 et le 12 juillet 1980. Ces décrets n'ont eu aucune incidence sur le déficit initial du budget. Le premier qui porte ouverture au titre de divers budgets d'un crédit de paiement de 1,2 milliard était destiné à financer l'indemnisation des dommages consécutifs au passage du cyclone Hyacinthe à la Réunion, l'augmentation des dotations en carburants utilisés par les Armées, la réalisation d'opérations de distillation du vin. Le second a ouvert 3,1 milliards de crédits de paiement sur divers budgets : l'agriculture, divers régimes de sécurité sociale, le reclassement des travailleurs handicapés et les carburants utilisés par l'Armée de l'Air. Ces ouvertures supplémentaires de crédit par les deux décrets ont été compensées par des annulations et par différents gages réels.

II. — LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Les lois de finances rectificatives ont été au nombre de deux à la différence de 1979 où n'était intervenue qu'une seule rectification législative en cours d'année, et de 1978 qui avait vu le vote de trois lois de finances rectificatives.

La première loi de finances rectificative du 23 décembre 1980 ratifie les décrets d'avances mentionnés ci-dessus, procède aux traditionnels ajustements de fin d'année et ouvre en autorisations de programme et en crédits de paiement une dotation en capital de 12,3 milliards à E.D.F. qui consolide l'encours d'un prêt du F.D.E.S. qui se trouve ainsi remboursé. La deuxième loi de finances rectificative du 23 décembre 1980 a financé les mesures de compensation des pertes de revenu subies en 1980 par les agriculteurs. Le total des charges supplémentaires figure au tableau de synthèse joint en annexe.

Les deux lois de finances rectificatives ont autorisé une augmentation de 40,7 milliards (+ 7,2 %). Cette proportion est supérieure à la modification qui avait été apportée aux budgets initiaux de 1978 et de 1979 respectivement de 4,3 % et de 3,3 %.

CHAPITRE II

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LES MESURES D'ORDRE RÉGLEMENTAIRE

Ce sont, outre les décrets d'avances examinés ci-dessus et repris par les lois de finances rectificatives qui ont acquis de ce fait valeur législative,

a) les annulations de crédits non ratifiées prononcées en application de l'article 13 de la loi organique ;

b) les mesures affectant la répartition et l'utilisation des crédits : virements, transferts, arrêtés de répartition, reports ;

c) les mesures augmentant les crédits et résultant de l'accroissement des recettes : majorations de recettes liées à des plus-values sur recettes particulières, ouvertures de crédits sur fonds de concours.

I. — LES ANNULATIONS DE CRÉDITS NON RATIFIÉES PAR LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Les annulations de crédits qui sont prononcées en cours d'année sont reprises dans les lois de finances rectificatives et viennent gager les ouvertures de crédits incluses dans ces lois. Elles revêtent donc un caractère législatif, mais il en existe d'autres effectuées sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance de 1959. Ces annulations qui interviennent par arrêtés du ministre des Finances après accord du ministre intéressé doivent porter sur des crédits devenus « sans objet »

en cours d'année. Cette notion d'absence d'objet des crédits bénéficie d'une acception assez large. Les annulations correspondent le plus souvent à des *mesures d'économie* suscitées par le ministre du Budget afin de dégager des contreparties aux ouvertures de dotations nouvelles. Dans les autres cas, les annulations prononcées sont définitives et correspondent notamment à l'une des hypothèses suivantes :

— un souci de rigueur budgétaire. Des annulations portent par exemple sur des chapitres qui connaissent d'importants disponibles accumulés depuis plusieurs années. Il en est ainsi du chapitre 62-91 « Interventions dans le domaine de l'énergie » au budget de l'Industrie ou du chapitre 57-01 « Equipement administratif » au budget des Charges communes ;

— une modification de la législation applicable qui rend sans objet la totalité ou une fraction des dotations non consommées d'un chapitre ;

— des erreurs de prévisions budgétaires dont les causes sont à rechercher dans les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une nouvelle législation. Par exemple, sur le chapitre 44-74 du budget du Travail « Fonds national pour l'emploi - Réadaptation et reclassement de la main-d'œuvre », 453 millions de francs ont pu être annulés car, comme en 1979, les entreprises ont assez peu fait appel aux aides de l'Etat destinées à indemniser le chômage partiel.

II. — LES MESURES AFFECTANT LA RÉPARTITION ET L'UTILISATION DES CRÉDITS

A. — Les virements de crédits

La loi organique limite strictement ces opérations : les majorations et réductions doivent se compenser à l'intérieur du même titre d'un même ministère et ne pas excéder le dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés. *Comme en 1979, les virements n'ont représenté qu'une faible proportion des crédits initiaux (0,41 %).*

Pour certains chapitres, toujours les mêmes, des virements sont opérés chaque année et portent sur des montants élevés. Au budget de

l'Education, la dotation du chapitre 43-71 « Bourses et secours d'études » s'est révélée excédentaire et a été diminuée au profit de divers chapitres du titre III. Néanmoins, la sous-consommation n'a été que de « 14,3 % » de la dotation initiale, alors qu'elle était de 12,2 % en 1979 et de 4,9 % en 1978. Au budget de la Santé, les chapitres concernés par les virements les plus importants sont le 46-11 « Aide médicale », le 47-23 « Subventions aux divers régimes de sécurité sociale » et le 46-21 « Aide sociale », les deux premiers ayant subi les prélèvements au profit du troisième pour un montant de 363 millions de francs.

B. — Les transferts de crédits

Les transferts ne doivent pas porter atteinte à la spécialité des crédits initiaux, mais peuvent seulement modifier la désignation du service responsable de leur utilisation. *Ils se sont élevés en 1980 à 50 milliards de francs, soit 8,8 % des crédits initiaux et 7,7 % du total net des crédits, proportion voisine de celles observées pour 1979 et 1978.*

Certains transferts intervenus en 1980 appellent des observations. La règle essentielle posée par l'article 14 de la loi organique, à savoir le respect de l'identité de la nature de la dépense entre le chapitre où les crédits sont annulés et celui où ils sont ouverts, n'a pas toujours été respectée. Ainsi au budget de l'Education, un transfert a été opéré entre deux chapitres dont la nature de la dépense (rémunérations d'auxiliaires et rémunérations de titulaires) n'était pas identique. La procédure du virement aurait été dans ce cas la plus appropriée.

La Cour des Comptes signale dans son rapport sur l'exécution du budget de 1980 que des transferts au budget de l'Agriculture ne sont que l'aboutissement de processus visant au rattachement de fonds de concours à des chapitres de personnel, rattachement qui est prohibé par la réglementation propre à cette nature de recettes.

C. — Les répartitions de crédits

Selon la procédure prévue par l'article 10 de la loi organique, certains chapitres *dotés de crédits provisionnels ont bénéficié de crédits complémentaires prélevés sur le chapitre 37-94 « Dépenses éventuel-*

les » du budget des Charges communes. Cette dotation globale fixée comme en 1979 à 70 millions de francs a été répartie à concurrence de 45,2 millions de francs (au lieu de 69 millions en 1979) au profit des mêmes budgets qu'en 1979 : les Affaires étrangères, l'Intérieur et la Justice.

De même, une répartition du crédit global pour dépenses accidentelles, conformément aux conditions fixées par l'article 11-1° de la loi organique a été opérée à hauteur de 70 millions comme en 1978 et 1979 ; cette dotation a été augmentée de 21 millions par loi de finances rectificative afin de permettre le versement de secours aux victimes des crues de la Loire. Mais la plus importante de ces répartitions a eu pour objet le financement de la lutte contre la pollution causée par la catastrophe du Tanio.

En 1980, comme les années précédentes, un virement pour dépenses accidentelles a également eu pour objet le financement pour l'acquisition d'œuvres d'art, en l'espèce, l'achat d'une série de bustes-charges de parlementaires modelés par Daumier (coût 2 millions de francs).

Enfin les crédits globaux dits de l'article 7 sont destinés à couvrir des dépenses dont la répartition par chapitre n'a pu être déterminée au moment où les crédits sont votés. Ces répartitions se sont élevées à 16,4 milliards au lieu de 10 en 1979. Elles concernent pour leur majorité (11,6 milliards) les crédits de personnel abondés à partir de la provision du chapitre 31-94 du budget des Charges communes. Compte tenu de l'importance de l'écart entre les prévisions faites au début et au milieu de l'année de préparation du budget, la dotation de ce chapitre a été majorée d'un tiers par rapport à celle de 1979 dans la loi de finances initiale et de 5,1 millions encore au collectif.

III. — LES REPORTS DE CRÉDITS

Les reports de la gestion 1979 à 1980 s'étaient élevés à 20,4 milliards. Ceux de 1980 à 1981 se montent à 25,6 milliards de francs. La progression est de 25 % en pourcentage des crédits nets. *Les reports qui représentaient 3,2 % des dotations de l'année en 1978 passent à 3,7 % en 1979 et à 3,9 % en 1980.*

Comme les années précédentes, les reports ont surtout porté sur les dépenses en capital (17,1 milliards). Ils concernent sept budgets : l'Environnement et cadre de vie pour 3 milliards, les Charges communes pour 2,6 milliards, l'Industrie pour 2 milliards, la Marine marchande pour 0,6 milliard, les Transports intérieurs pour 0,5 milliard, l'Education pour 0,5 milliard et l'Agriculture pour 0,5 milliard.

Le faible taux de consommation des *crédits du ministère de l'Environnement et du cadre de vie* témoigne des difficultés rencontrées dans l'application de la loi cadre du 3 janvier 1977 relative à l'amélioration de l'habitat. Les retards constatés dans l'exécution des programmes d'amélioration des logements à usage locatif des organismes sociaux et dans la mise en œuvre du régime de conventionnement expliquent l'importance des reports sur le chapitre 65-57 « Action sur le parc de logements existants ».

Au *budget des Charges communes*, la moitié des reports concerne le chapitre 64-00 « Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois » comme en 1979, mais pour un montant en légère diminution 1,2 milliard contre 1,3 milliard. Il s'agit des crédits de paiement destinés à financer les projets pour lesquels il y a intervention du Fonds Spécial d'Adaptation Industrielle. Sont à signaler également les reports sur le chapitre 54-90 « Dotations aux entreprises publiques » (voir infra chapitre V).

L'importance des reports du *budget de l'Industrie*, 2 milliards contre 1,1 en 1979, s'explique par l'ouverture de crédits supplémentaires pour un montant de 1,2 milliard par la loi de finances rectificative du 23 décembre 1980, crédits qui n'ont pu être entièrement consommés au cours de la gestion. Pour les autres ministères, la cause générale des reports est à rechercher dans les imprécisions du suivi de leur programme d'équipement.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, les reports du *budget de l'Agriculture* ont *pratiquement décuplé* (4,3 milliards contre 0,4 milliard en 1979) du fait de la faible consommation des crédits ouverts au collectif agricole (voir la réponse de la Cour des Comptes au questionnaire de la Commission des Finances).

IV. — LES RATTACHEMENTS DE CRÉDITS PAR VOIE DE FONDS DE CONCOURS

Aux termes de l'article 19 de la loi organique, des fonds de concours sont versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public. Cette procédure est également autorisée dans le cadre de rétablissements de crédits (mais il ne doit alors s'agir ni de restitutions au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires, ni de recettes provenant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires) et est appliquée au produit de certaines recettes de caractère non fiscal.

Le montant de ces fonds est passé de 18,9 milliards en 1979 à 21,1 en 1980. On constate un ralentissement dans leur progression. La classification habituelle est la suivante :

1) *Les contributions de tiers* correspondant exactement à la définition du fonds de concours par la loi organique, ont été versées principalement par les *collectivités et établissements publics locaux (pour 1,5 milliard)* et par les *Etats étrangers et organismes communautaires européens pour 1,4 milliard de francs*.

2) *Les remboursements de services rendus* qui représentent 67 % des fonds concernent principalement les comptes de commerce gérés par le ministère de la Défense qui rembourse ainsi au budget de ce département ministériel les rémunérations et charges de personnels mis à leur disposition. Enfin, un certain nombre de produits sont assimilés aux fonds de concours. Il s'agit essentiellement de ceux qui sont prélevés par les services financiers sur les impôts locaux à titre des frais d'assiette et de perception ainsi que d'autres produits fiscaux. Il faut signaler que l'année 1980 marque la fin des versements que le fonds spécial d'investissement routier opérait au profit du budget du ministère de l'Intérieur.

CHAPITRE III

LA GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Le montant total des autorisations de programme ouvertes au titre de 1980 a été de 107,6 milliards de francs pour le budget général contre 92,5 en 1979 et sur les budgets annexes, les chiffres de 1980 et de 1979 étant respectivement de 24,4 et 24 milliards de francs.

La loi de finances rectificative du 23 décembre 1980 a augmenté les autorisations de programme du budget général de 15,7 milliards, la majeure partie de cette augmentation étant imputable à l'opération de consolidation des prêts du F.D.E.S. à E.D.F. La progression de 1980 par rapport à 1979 est, de ce fait, portée à 29 %. A la suite de différentes modifications vues plus haut (décrets d'avances, virements, transferts, répartitions et autres modifications apportées par voie réglementaire), le montant total des autorisations de programme ouvertes sur le budget de 1980 a été porté à 125,4 milliards, en progression de 25 % par rapport à celui de 1979. Si l'on fait abstraction de l'opération de consolidation des prêts du F.D.E.S. à E.D.F., ce taux de progression serait ramené à 12,5 %.

I. — L'UTILISATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Comme les années précédentes, *les autorisations de programme ouvertes par les lois de finances n'ont pas été utilisées en totalité*. Les taux moyens d'utilisation les plus faibles se situent dans les budgets de la Marine marchande, des Services généraux du Premier ministre, du Travail et des Affaires étrangères, les taux les plus élevés supérieurs à 90 % étant le fait des Postes et Télécommunications, de la Jeunesse et des Sports et de l'Intérieur.

D'une part, les dotations inscrites par la loi de finances rectificative du 23 décembre 1980 *trop tardivement pour être consommées au cours de la gestion*, d'autre part les mesures spécifiques prises par le ministre du Budget dans le but de procéder à une *régulation conjoncturelle des dotations d'engagement* sont à l'origine de la sous-utilisation. L'objectif économique de ces mesures de régulation était de ne pas augmenter par les dépenses budgétaires les tensions inflationnistes en cours d'année, tout en soutenant l'investissement en fin d'exercice. Le dispositif ayant eu un effet dépressif sur la situation économique fut levé au mois d'août.

Enfin, le retard dans l'utilisation des dotations résulte de difficultés dans l'application des prescriptions des instructions du Premier ministre en date du 20 décembre 1976 et du 14 novembre 1977 qui demandent aux ordonnateurs de n'engager des travaux que si la certitude est acquise que les crédits de paiement destinés à couvrir les réalisations sont disponibles.

II. — LA DÉCONCENTRATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

On constate depuis 1976 une modification dans l'importance relative de différentes catégories d'autorisations, telles qu'elles sont définies par l'instruction du 24 juin 1970 : les autorisations de catégorie I normalement individualisées et affectées par les ordonnateurs principaux progressent comme en 1979. Leur part représente 85 % contre 9,65 % pour les autorisations de catégorie II individualisées au niveau régional et 5,35 % pour les catégories III et IV individualisées au niveau départemental. On voit donc que la déconcentration ne concerne plus que 15 % des autorisations.

III. — L'APPRÉCIATION DE LA CONSOMMATION RÉELLE DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Pour les opérations déconcentrées, le taux d'utilisation au niveau central des autorisations disponibles ne décrit qu'imparfaitement la

réalité. Il faut au-delà de ce stade déterminer dans quelle mesure les autorisations déléguées par les ministres et subdéléguées par les préfets de région ont pu être affectées à des opérations par les ordonnateurs secondaires.

Des discordances étant régulièrement apparues entre la comptabilité des autorisations de programme tenue à l'échelon central par les contrôleurs financiers et les états de la comptabilité spéciale des investissements, le ministère du Budget s'est engagé dans la généralisation de l'informatisation de cette partie de la comptabilité de l'Etat. Le Parlement sera ainsi mieux informé de la consommation véritable des crédits d'investissement. A compter de l'exercice 1981, le Gouvernement présentera chaque année un rapport sur la gestion des autorisations de programme au cours de l'avant-dernier exercice.

Selon les ministères, les pourcentages des restes à engager sont variables. *L'utilisation plus fréquente de la procédure des autorisations de programme provisionnelles*, qui a pour objet d'accélérer l'exécution des opérations d'investissement conduites par l'Etat et bénéficiant du concours financier d'autres collectivités, aboutit à augmenter le volume des reliquats inemployés. L'Etat, lorsqu'il a la responsabilité de certaines opérations d'investissement, procède aux engagements de dépenses nécessaires sans attendre le rattachement des fonds de concours des collectivités publiques qui participent aux opérations. Le paiement de participations peut se faire par versements échelonnés sur plusieurs mois, voire plusieurs années en fonction des rythmes de réalisation, cependant que les autorisations provisionnelles sont ouvertes dès le début et ne sont apurées que par le paiement des participations. Ainsi s'explique l'écart entre le montant des autorisations provisionnelles ouvertes et celui des contributions effectivement versées par les débiteurs en exécution de leurs engagements envers l'Etat. Il arrive également que se présentent des difficultés d'apurement tenant au recouvrement trop lent des titres de recettes émis à l'encontre des tiers participants.

En 1980, les budgets où les autorisations de programme provisionnelles représentent un pourcentage significatif sont : l'Agriculture (5,2 %), la Culture (13,1 %), l'Education (14,2 %), la Marine marchande (5,3 %), la Santé (23,45 %) et le Fonds spécial d'investissement routier (15,3 %).

CHAPITRE IV

LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

Le projet de loi de règlement comporte diverses mesures d'ouvertures et d'annulations de crédits.

I. — LES OUVERTURES NETTES DE CRÉDITS

A. — Le budget général

Les ouvertures de crédits complémentaires inscrites destinées à *faire face à des dépassements constatés en cours de gestion s'élèvent à 5,5 milliards de francs pour le budget général, soit 0,9 % du volume des dépenses*. Elles sont gagées à concurrence de 91,7 % par les annulations prévues (5 milliards), *la modification nette ne portant que sur 458 millions de francs*.

La plupart des ouvertures de crédits complémentaires concerne des chapitres aux dotations évaluatives par nature et dont les crédits sont normalement en fin de gestion portés à hauteur des dépenses nettes constatées conformément à l'article 9 de la loi organique.

1. — *Les crédits évaluatifs*

Les montants les plus élevés affectent les remboursements et dégrèvements d'impôts pour 3 milliards, les participations de l'Etat

aux services d'emprunts à caractère économique pour 0,9 milliard, les encouragements à la construction immobilière pour 0,5 milliard.

Leur montant est en forte diminution par rapport à la gestion précédente (— 60 %). Dans toutes les grandes catégories de crédits, les dépassements sont réduits à l'exception des cotisations et prestations sociales versées par l'Etat et des frais de justice de contentieux et de réparations civiles.

Sur ces chapitres, la plupart des dépassements trouvent leur origine non dans la gestion elle-même mais dans une sous-évaluation des crédits initiaux.

2. — *Les crédits limitatifs*

Sur les 33 chapitres concernés par les dépassements, pour 20 d'entre eux il s'agit simplement d'arrondissement au franc des crédits ouverts. Les budgets de la Justice et de l'Environnement enregistrent 90 % de ces dépassements. Les moyens par lesquels certaines administrations s'affranchissent de la règle du caractère limitatif des crédits tout en respectant la lettre de la loi organique seront examinés au chapitre V.

B. — **Les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor**

Pour les *budgets annexes*, les ouvertures de crédits complémentaires se montent à 2,6 milliards et les annulations à 1,1 milliard. Ces dépassements sont de 33 % inférieurs à ceux qui étaient apparus en 1979. Ils se sont appliqués uniquement à des chapitres dotés pour mémoire ou à des dotations évaluatives.

Pour les *Comptes spéciaux du Trésor*, les ouvertures sont de 699 millions et les annulations de crédits non consommées de 88 millions. Il faut signaler également sur ces comptes, une autorisation de découvert de 11,2 milliards demandés sur le compte des relations du Trésor avec le F.M.I. qui n'est doté que pour mémoire dans la loi de finances initiale. Les dépassements ne représentent plus que 0,72 % du total net des crédits ouverts au lieu de 3,7 % en 1979 et 4,8 % en 1978.

Les *dépassements de crédits évaluatifs* apparaissent pour les comptes d'affectation spéciale au *compte d'emploi de la redevance radiotélévision* (14,9 millions au lieu de 235,4 millions de francs en 1979) au compte de financement de diverses dépenses d'intérêt militaire (27,9 millions).

Pour les comptes d'avances, aux comptes d'« Avances sur le montant des impositions revenant aux communes, départements, établissements et divers organismes » (274,3 millions au lieu de 2.913,5 millions en 1979) ainsi qu'aux comptes d'« avances aux Territoires, établissements et Etats d'Outre mer » (295 millions).

Le tableau de synthèse générale figurant dans l'exposé général des motifs du projet de loi et reproduit en annexe traduit l'évolution des crédits, des dépenses et des recettes depuis la loi de finances initiale jusqu'au projet de loi de règlement.

II. — LES DISPOSITIONS DIVERSES

A. — L'admission en surséance d'avances du Trésor au Service des Alcools

Ces avances, d'un montant de 880 millions de francs, ont été consenties en 1975 et elles ont été maintenues au solde débiteur de ce compte au-delà de la limite de quatre ans fixée par l'article 28 de la loi organique. La Cour des Comptes avait déjà remarqué cette infraction dans son rapport de 1979 et le projet de loi de règlement propose aujourd'hui de constater la perte probable du montant des avances et de le transporter en conséquence au découvert du Trésor.

B. — L'apurement du contentieux franco-guinéen

La France a opéré deux remises de dettes à l'égard de la *Guinée*, à savoir :

— l'annulation du solde débiteur de 31,6 millions de francs du

compte retraçant les opérations réalisées entre la France et la Guinée énumérées dans l'accord franco-guinéen du 22 mai 1963 ;

— l'abandon du recouvrement des créances détenues par la France à l'encontre de la Guinée au titre du Fonds d'investissement et de développement économique et social en ce qui concerne les échéances postérieures au 1^{er} juillet 1972, soit 76 millions de francs.

C. — Les mesures proposées en application de l'article 16 de la loi portant règlement définitif du budget de 1978

Une convention conclue le 3 août 1981 entre le ministre de l'Economie et des Finances et le Directeur général de la Caisse centrale de coopération économique a prévu les modalités des *remises de dettes à certains pays en voie de développement* à consentir en 1980. Ces remises de dettes ont affecté les opérations de l'exercice 1980 à hauteur d'un montant global de 103,8 millions de francs.

*

* *

En conséquence, de l'ensemble des opérations constatées par le présent projet de loi de règlement, celui-ci a autorisé le transfert au compte permanent des découverts du Trésor d'un excédent net de dépenses de 31.149.285.586,13 F.

CHAPITRE V

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget qui est joint à la déclaration générale de conformité sur la gestion 1980, la Cour des Comptes formule un certain nombre d'observations dont les principales portent sur les points suivants :

I. — LES CRITIQUES PORTANT SUR LES DÉCRETS D'AVANCES

Une seule condition est posée par la loi organique à l'ouverture de crédits supplémentaires par décrets d'avances : **l'urgence**. Cette notion d'urgence semble avoir fait l'objet de la part du Gouvernement d'une interprétation relativement extensive. En effet, s'agissant des *dotations de carburants au ministère de la Défense*, les mesures de revalorisation prises en mars et juillet répondaient aux majorations des prix de pétrole décidées à la Conférence de Caracas par les pays de l'O.P.E.P. à la fin de 1979. Elles auraient pu faire l'objet d'une autorisation législative dès la session de printemps du Parlement.

Le décret du 12 juillet 1980 a, entre autres, financé les *majorations de prestations sociales* décidées en Conseil des Ministres le 2 janvier 1980. Il aura fallu cinq mois pour que, selon une procédure « d'urgence », interviennent les mesures budgétaires destinées à couvrir le paiement des prestations qui ont commencé à être payées en janvier.

II. — LES CRITIQUES PORTANT SUR LES AUTRES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRISES EN COURS DE GESTION

Certaines mesures qui annulent les crédits ou introduisent des modifications dans leur utilisation ne l'ont pas été dans le strict respect des dispositions de la loi organique.

A. — Les annulations

Des annulations de crédits ne concernent pas des lignes devenues sans objet en cours d'année, mais s'analysent plutôt comme un moyen de redéploiement consistant à faire des économies sur certains chapitres pour répondre sur d'autres à des besoins accrus. La réalisation de certaines opérations se trouve ainsi de ce fait simplement différée.

Le caractère artificiel et précaire de certaines de ces annulations n'a pas échappé à la Cour, notamment lorsqu'elles ont été opérées sur des chapitres qui ont été abondés de crédits supplémentaires par les lois de finances rectificatives.

B. — Les reports

Les principaux arrêtés de reports sont intervenus les 14, 17 et 20 août 1981, c'est-à-dire encore un peu plus tardivement que les années précédentes. Cette *intervention tardive* a toujours fait l'objet d'observations réitérées de la part de la Cour car de tels retards entraînent un ajournement de l'arrêté des comptes de gestion.

Sur le contenu même de ces reports, il est remarqué qu'il existe sur le chapitre 54-90 du budget des *Charges communes* des reliquats accumulés au cours d'exercices parfois anciens à partir de crédits qui avaient été destinés entre autres à la S.N.I.A.S. (50 millions de francs en 1979), à Air France (6,4 millions sur crédits ouverts depuis 1974 et 1975) et au B.R.G.M. (13,5 millions reportés depuis 1968). Ces reports

constituent autant de réserves qui pourront servir à financer ultérieurement des opérations nouvelles sur lesquelles le Parlement n'aura pas été appelé à se prononcer. L'annulation de tels crédits inutilisés et, de ce fait, sans objet serait souhaitable. Par ailleurs, au chapitre 68-00 « Aide extérieure » les crédits non consommés en fin d'année (114,3 millions de francs) sont supérieurs aux dépenses de l'exercice.

Dans d'autres ministères, comme celui de l'*Education*, l'importance des reports (35,8 millions de francs) au chapitre 66-34 « Subventions pour ateliers dans les établissements privés sous contrat », chiffre supérieur de 18 % aux crédits initiaux, ne s'explique que par des difficultés de mise en œuvre d'une procédure décidée depuis déjà trois ans. Au ministère de l'*Agriculture*, le montant particulièrement élevé des reports trouve son origine dans le caractère très tardif de la parution du collectif agricole (voir en annexe réponses au questionnaire du Sénat).

Les irrégularités qui suscitent les critiques les plus acérées de la Haute Juridiction touchent aux *reports occultes* auxquels certains ministères procèdent en exécutant certaines dépenses sous forme de versements à un compte spécial du Trésor ou au budget d'un organisme public ou privé. Ces versements effectués par anticipation ou pour un montant excessif par rapport aux contreparties exécutées constituent en fait, dans les écritures des comptes ou des organismes concernés, des réserves qui ne seront mobilisées qu'au cours des exercices suivants. Il en est ainsi par exemple du budget de l'*A.N.I.F.O.M.* qui a pu bénéficier à la fin de l'année 1980 d'un versement d'un milliard opéré par le budget des Charges communes et qui est en fait destiné à couvrir des charges que l'Agence a supportées en 1981. De même, le Compte de commerce « *Union générale des achats publics* » (*U.G.A.P.*) pratique un système de provisions sur commandes versées par *anticipation d'achats futurs sans objet qui constitue en fait une réserve sans affectation prédéterminée*. De plus, l'*U.G.A.P.* accepte que des provisions inscrites sur un compte normalement alimenté par un chapitre du titre III puisse être débitées au profit d'un compte correspondant à un chapitre du titre V. Cette procédure permet ainsi de tourner à la fois le principe de l'annualité budgétaire et celui de la spécialité des crédits.

C. — Les imputations budgétaires irrégulières

Le respect de la règle de spécialité évoquée ci-dessus implique qu'un chapitre budgétaire ne supporte aucune dépense qui ne corres-

ponde par sa nature ou sa destination à l'intitulé et à la place de ce chapitre dans la nomenclature du budget de l'Etat.

L'imprécision de la nomenclature rend possible une interprétation exagérément extensive de la destination donnée par le Parlement aux crédits votés et facilite de nombreuses imputations contestables. Tel est le cas lorsqu'une confusion apparaît entre crédits d'équipement et crédits de fonctionnement.

Ainsi au budget des *Transports*, le chapitre 53-45 « Equipement des voies navigables et ports fluviaux » supporte des dépenses d'entretien et de carburant qui devraient figurer dans un chapitre du titre III. A l'inverse, au budget des *Anciens combattants* qui ne comporte pas de dépenses en capital, le chapitre 37-11 « Institution nationale des invalides » finance les travaux de rénovation de l'Hôtel des Invalides qui constituent, à l'évidence, une opération d'investissement.

L'imputation budgétaire des dépenses 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.

Ainsi au budget de l'*Intérieur*, une subvention a été versée pour l'administration d'œuvres sociales d'Outre mer sur le chapitre 46-03 « Prestations sociales », destiné notamment au financement des régimes de retraite des rapatriés. Cette subvention, relève la Cour des Comptes, a servi à couvrir le coût d'un pèlerinage à la Mecque de Français Musulmans.

Une autre imputation budgétaire irrégulière est à signaler au budget de la *Défense* où la dépense correspondant au pompage du pétrole resté dans l'épave du Tanio qui fit naufrage, le 7 mars 1980, au large du Finistère, a été supportée par le chapitre 34-31 du budget de la Défense - Section Marine « Entretien de la flotte, des munitions et des matériels divers ». Sur cette opération, il est d'ailleurs à remarquer que la dépense atteint 80 millions de francs en 1980, mais que le coût total des opérations s'élève, aux termes du marché complété par six avenants, à 236 millions de francs.

La Cour relève également que le *Fonds spécial d'investissement routier* dont la suppression constitue une mesure de clarification budgétaire, a supporté en 1980 des dépenses totalement étrangères à l'objet de ce compte spécial (charges financières notamment).

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 1980. Il récapitule, sous une forme analogue à celle de la loi de finances initiale, les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1980.

L'article 2 établit le montant définitif des recettes du budget général à 589.322.441.843,69 F.

L'article 3 arrête le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général. Les observations correspondant à ces dépenses figurent dans la deuxième partie, chapitre premier du présent rapport.

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.....	73.291.588.523,55	3.205.600.488,33	1.847.840.533,78
II. Pouvoirs publics.....	1.453.510.000,00	»	»
III. Moyens des services.....	216.153.592.832,84	627.076.311,42	2.650.180.659,58
IV. Interventions publiques..	184.088.550.421,06	1.665.863.990,91	490.225.372,85
Totaux.....	474.987.241.777,45	5.498.540.790,66	4.988.246.566,21

L'article 4 détermine le montant définitif des dépenses civiles en capital aux sommes figurant au tableau ci-dessous :

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. Investissements exécutés par l'Etat.....	21.124.026.595,31	0,34	38,03
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	36.333.759.482,36	0,40	38,04
VII. Réparation des dommages de guerre.....	- 11.504.116,54	»	1,54
Totaux.....	57.446.281.961,13	0,74	77,61

L'article 5 établit le montant définitif des dépenses ordinaires militaires. Les sommes correspondantes sont mentionnées au tableau ci-après.

L'article 6 arrête le montant définitif des dépenses militaires en capital.

Désignation des titres	Dépenses ordinaires	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III. Moyens des armes et services.....	56.045.834.868,95	12 070.138,81	64.528.616,86
Totaux.....	56.045.834.868,95	12.070.138,81	64.528.616,86
	Dépenses en capital		
V. Equipement.....	35.874.742.914,66	0,25	19,59
VI. Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	133.699.000,00	»	»
Totaux.....	36.008.441.914,66	0,25	19,59

L'article 7 détermine le résultat définitif du budget général de 1980. L'excédent des dépenses sur les recettes est fixé à 35.165.358.678,50 F. Les commentaires qu'appelle ce résultat figurent dans le rapport, chapitre III de la deuxième partie.

L'article 8 porte sur les résultats définitifs des budgets annexes (services civils) aux sommes retracées ci-dessous.

L'article 9 récapitule les résultats définitifs du budget annexe du service des Essences.

Budgets annexes	Charges	Ressources
Imprimerie nationale.....	980.775.843,62	980.775.843,62
Journaux officiels.....	242.533.770,89	242.533.770,89
Légion d'honneur.....	54.749.134,54	54.749.134,54
Monnaies et Médailles.....	375.666.258,82	375.666.258,82
Ordre de la Libération.....	1.820.855,00	1.820.855,00
Postes et télécommunications.....	91.318.480.421,98	91.318.480.421,98
Prestations sociales agricoles.....	38.041.714.979,45	38.041.714.979,45
Essences.....	3.082.928.531,23	3.082.928.531,23
Totaux budgets annexes.....	134.098.669.795,53	134.098.669.795,53

L'article 10 arrête les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent. Il fixe leur solde au 31 décembre 1980.

L'article 11 précise les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de l'année 1980 ainsi que leur solde. Il s'agit du F.S.I.R. et du Compte de prêts à la Société nationale industrielle aérospatiale et à la S.N.E.C.M.A.

L'article 12 établit le solde débiteur du compte de résultat des opérations d'emprunts à la charge du Trésor à la somme de 2.079.552.465,06 F.

L'article 13 autorise le ministre des Finances à admettre en sur-séance les avances du Trésor d'un montant de 880 millions de francs consenties en 1975 au Service des Alcools (voir rapport deuxième partie, chapitre IV).

L'article 14 apure le solde débiteur des comptes de liquidation des opérations avec la Guinée.

L'article 15 fait remise à la République de Guinée des dettes correspondant aux encours de prêts du F.I.D.E.S. pour un montant de 76.085.624,13 F.

L'article 16 transporte au découvert du Trésor les résultats définitifs, soit 31.149.285.586,13 F.

II. — AUDITION DE M. BERNARD BECK, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Le mercredi 21 avril 1982, la Commission des Finances, présidée par M. Edouard **Bonnefous**, Président, a procédé à l'audition de M. Bernard **Beck**, Premier Président de la Cour des Comptes, accompagné de M. Gabriel de **Pontavice**, Président de la première chambre, de M. Henri **Charret**, Conseiller-Maître, et de M. François **Delafosse**, Conseiller Référéndaire, sur le règlement définitif du budget de 1980.

Dans un exposé préliminaire, M. le Premier Président de la Cour des Comptes a rappelé les principales caractéristiques de l'exécution du budget de 1980. Il a souligné que les opérations ont été généralement exécutées en conformité avec la loi organique. La Cour s'est félicitée que des améliorations notables aient été apportées à la présentation des lois de finances rectificatives.

Pour la première fois, les lois de finances rectificatives ont comporté un article définissant le nouvel équilibre des ressources et des charges, et un tableau récapitulatif des modifications apportées à l'évaluation des recettes et ont apporté les corrections nécessaires à certaines dotations évaluatives.

Les ajustements de la loi de règlement n'en sont que plus limités. Les dépassements qu'elle couvre ne représentent en 1980 que 0,8 % des crédits contre 2,5 % en 1979.

Toutefois, la Cour a relevé la continuation de certaines pratiques critiquables : imputations irrégulières, et gonflement excessif du volume des reports. Les magistrats de la Cour des Comptes ont bien voulu ensuite développer oralement les réponses aux questions écrites posées par la Commission et qui figurent à l'annexe II du présent rapport.

M. Henri **Duffaut** est intervenu pour souligner le coût de l'indexation de l'emprunt 7 % de janvier 1973.

M. André **Fosset** a regretté que la pratique des décrets d'avances qui écarte le principe de l'autorisation préalable de la dépense par le

Parlement, toujours critiquable s'applique aujourd'hui au financement d'une aide à Gaz de France après la conclusion de l'accord avec la SONATRACH sans que le Parlement ait été consulté.

Les remarques de la Cour sur l'importance de la charge financière des crédits à l'exportation ont été l'occasion d'un échange de vues entre M. Edouard **Bonnefous**, Président, M. Maurice **Blin**, Rapporteur général, M. René **Monory** et M. Josy **Moinet**.

La procédure des fonds de concours a fait l'objet de la part de M. Jean-Pierre **Fourcade** d'une observation selon laquelle certaines ressources sont rattachés par voie de fonds de concours alors qu'il ne s'agit pas de contributions de collectivités ou de particuliers, mais de recettes régulières affectées (par exemple dans les haras). Il conviendrait dans ce cas d'adopter une formule juridique mieux adaptée (compte d'affectation spéciale ou budget annexe).

A propos des reports de crédits du Ministère de l'Education, M. le Premier Président **Beck** a souligné que le montant de 173 millions à la fin de 1980 ne tient pas compte des sommes versées à l'Union générale des achats publics (UGAP) à titre de « provision », et que la pratique de protocoles passés entre l'UGAP et l'administration pour des achats futurs n'était pas conforme aux prescriptions de la loi organique.

M. Maurice **Blin**, Rapporteur général, s'est interrogé sur les causes de la faible consommation des crédits de construction et sur la part de responsabilité que les collectivités locales prenaient à cette situation de fait.

M. Edouard **Bonnefous**, Président, a appelé l'attention sur un nécessaire contrôle de la Cour des Comptes sur les crédits délégués au niveau local, notamment pour les constructions scolaires. Il s'est inquiété sur la portée de l'autorisation parlementaire à des dépenses dont l'exécution ne peut ensuite faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle par la Haute Juridiction financière.

III. — LA DISCUSSION EN COMMISSION

Le jeudi 22 avril 1982, la Commission des Finances, présidée par M. Edouard **Bonnefous**, Président, a examiné le projet de loi n° 250 portant règlement définitif du budget en 1980.

M. Maurice **Blin**, Rapporteur général, a tout d'abord brossé un tableau de la situation économique de la France en 1980 et retracé les évolutions significatives par rapport à 1979. Il a montré que la reprise de 1979, stoppée par le deuxième choc pétrolier, avait eu des effets positifs sur les recettes fiscales de 1980. Il a décrit les grandes masses budgétaires et observé avec satisfaction la diminution du déficit de la couverture des charges de trésorerie par appel à l'épargne.

Il a remarqué que cette politique de rigueur n'avait pas été étrangère à la bonne tenue du franc et à l'augmentation de nos réserves. Concernant la gestion de crédits il a insisté sur la faible consommation des crédits ouverts par le « collectif agricole » de fin d'année.

La loi de finances rectificatives consacrée aux compensations de pertes de revenus des agriculteurs est intervenue trop tard pour que les aides puissent être distribuées avant la fin de l'exercice. On peut se demander s'il ne convient pas d'avancer l'ensemble du calendrier et notamment la date de la conférence annuelle agricole.

M. **Chamant** a jugé important de mettre en évidence l'influence des décisions de la conférence annuelle agricole sur l'exécution du budget.

Sur ce sujet, M. **Descours-Desacres** a fait remarquer que le Gouvernement avait considéré que les crédits votés en 1980 pour le rattrapage du revenu des agriculteurs et consommés en fait en 1981 étaient à rajouter aux revenus de ces catégories au titre de 1981. Il a jugé cette équivoque regrettable.

M. Henri **Duffaut** a noté l'effet négatif de la politique budgétaire de l'année 1980 sur l'emploi et a mis l'accent sur le caractère artificiel de la bonne tenue du franc dans le même temps où le différentiel d'inflation s'accroissait entre la France et ses partenaires.

M. Christian **Poncelet** a signalé le montant des interventions du Trésor au titre du commerce extérieur et l'accroissement des risques liés aux orientations de nos exportations.

M. **Monory** a observé que jusqu'en 1980 la COFACE avait été équilibrée.

M. Edouard **Bonnefous**, Président, a rappelé que la diminution du déficit en 1980 n'avait été obtenue que par l'aggravation de la pression fiscale, et a noté que le déficit du commerce extérieur a toujours été plus important qu'il ne paraissait du fait de l'extension de garanties et des remises de dettes, en prenant l'exemple de l'Iran qui était préoccupant.

M. Maurice **Blin**, Rapporteur général, a répondu aux intervenants en soulignant qu'à la fin de 1980 les conditions étaient réunies pour une relance par les investissements mais non par la consommation et que les indices de la fin de 1981 et du début de 1982 étaient peu satisfaisants quant on les comparait aux résultats attendus d'une nouvelle politique.

La Commission des Finances s'est prononcée, à la majorité pour l'**adoption** du projet de loi de règlement pour 1980.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article premier.

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1980 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

	Charges	Ressources
A. — OPÉRATIONS A CARACTERE DÉFINITIF		
Budget général et comptes d'affectation spéciale.		
Ressources :		
Budget général (1)	589.322.441.843,69	
Comptes d'affectation spéciale	12.731.265.639,84	
Total	•	602.053.707.483,53
Charges.		
Dépenses ordinaires civiles :		
Budget général	474.987.241.777,45	
Comptes d'affectation spéciale	5.065.387.026,52	
Total	480.052.628.803,97	•
Dépenses en capital civiles :		
Budget général	57.446.281.961,13	
Comptes d'affectation spéciale	7.478.432.316,41	
Total	64.924.714.277,54	•

(1) Après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat (57.698.869.788,29 F) au profit des collectivités locales et des communautés européennes.

	Charges	Ressources
Dépenses militaires :		
Budget général	92.054.276.783,61	
Comptes d'affectation spéciale	113.609.369,31	
Total	92.167.886.152,92	»
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	637.145.229.234,43	602.053.707.483,53
Budgets annexes.		
Imprimerie nationale	54.749.134,54	980.775.843,62
Journaux officiels	980.775.843,62	242.533.770,89
Légion d'honneur	242.533.770,89	54.749.134,54
Monnaies et Médailles	375.666.258,82	375.666.258,82
Ordre de la Libération	1.820.855,00	1.820.855,00
Postes et Télécommunications	91.318.480.421,98	91.318.480.421,98
Prestations sociales agricoles	38.041.714.979,45	38.041.714.979,45
Essences	3.082.928.531,23	3.082.928.531,23
Totaux budgets annexes	134.098.669.795,53	134.098.669.795,53
Totaux (A)	771.243.899.029,96	736.152.377.279,06
Excédent des charges définitives de l'Etat	35.091.521.750,90	»
B. — OPERATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE		
Comptes spéciaux du Trésor.		
Comptes d'affectation spéciale	247.518.731,69	95.842.948,40
Comptes de prêts :		
	Charges	Ressources
H.L.M. ...	»	684.336.249,09
F.D.E.S... ..	5.681.605.744,34	13.503.807.399,06
Autres prêts ..	2.855.778.517,54	548.144.512,68
Totaux (Comptes de prêts)	8.537.384.261,88	14 736.288.160,83

	Charges	Ressources
Comptes d'avances	73.611.425.181,65	71.726.499.202,28
Comptes de commerce (résultat net)	— 1.013.377.617,88	»
Comptes d'opérations monétaires, hors F.M.I. (résultat net)	— 7.254.113.483,19	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net)	1.131.574.329,63	»
Totaux (B)	75.260.411.403,78	86.558.630.311,51
Excédent des ressources temporaires de l'Etat (B)	»	11.298.218.907,73
Excédent net des charges	23.793.302.843,17	»

Art. 2.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1980 est arrêté à 589.322.441.843,69 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 1980 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..	73.291.588.523,55	3.205.600.488,33	1.847.840.533,78
II. — Pouvoirs publics	1.453.510.000,00	"	"
III. — Moyens des services	216.153.592.832,84	627.076.311,42	2.650.180.659,58
IV. — Interventions publiques	184.098.550.421,06	1.665.863.990,91	490.225.372,85
Totaux	474.987.241.777,45	5.498.540.790,66	4.988.246.566,21

Art. 4.

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1980 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 consommés
V. — Investissements exécutés par l'Etat	21.124.026.595,31	0,34	38,03
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	36.333.759.482,36	0,40	38,04
VII. — Réparation des dommages de guerre	— 11.504.116,54	»	1,51
Totaux	57.446.281.961,13	0,74	77,61

Art. 5.

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 1980 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	56.045.834.868,95	12.070.138,81	64.528.616,86
Totaux	56.045.834.868,95	12.070.138,81	64.528.616,86

Art. 6.

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1980 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	35.874.742.914,66	0,25	19,59
VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat	133.699.000,00	»	»
Totaux	36.008.441.914,66	0,25	19,59

Art. 7.

Le résultat du budget général de 1980 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

Recettes	589.322.441.843,69
Dépenses	624.487.800.522,19
Excédent des dépenses sur les recettes	<u>35.165.358.678,50</u>

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 1980, 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	980.775.843,62	1.589.228,09	6.656.721,47
Journaux officiels	242.533.770,89	4.464.310,21	3.902.722,32
Légion d'honneur	54.749.134,54	1.561.168,44	6.206.724,90
Monnaies et Médailles	375.666.258,82	2.238.853,53	308.421.948,71
Ordre de la Libération	1.820.855,00	163.707,42	163.707,42
Postes et Télécommunications	91.318.480.421,98	1.643.141.192,75	679.483.619,77
Prestations sociales agricoles	38.041.714.979,45	945.345.636,11	550.656,66
Totaux	131.015.741.264,30	2.598.504.096,55	1.005.386.101,25

Art. 9.

Les résultats définitifs des budgets annexes (services militaires), rattachés pour ordre au budget général, sont arrêtés, pour 1980, en recettes et en dépenses, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget annexe conformément au tableau H annexé à la présente loi.

Designation des budgets annexes	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 ..	3.082.928.531,23	41.900.866,93	104.017.941,70
Totaux .	3.082.928.531,23	41.900.866,93	104.017.941,70

Art. 10.

I. — Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1980, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits et ces autorisations de découverts sont répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire conformément au tableau I annexé à la présente loi.

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1980		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
§ 1. Opérations à caractère définitif.					
Comptes d'affectation spéciale ..	6.105.361.260,68	6.484.159.756,40	44.598.154,03	47.632.605,35	•
§ 2. Opérations à caractère temporaire.					
Comptes d'affectation spéciale ..	247.518.731,69	95.842.948,40	•	0,31	•
Comptes de commerce..	36.458.144.951,65	37.471.522.569,53	•	•	•

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Opérations de l'année 1980		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ..	1.518.164.103,80	386.589.774,17	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires ..	8.979.599.161,13	12.892.832.513,24	»	»	11.275.509.157,04
Comptes d'avances.	73.611.425.181,65	71.726.499.202,28	699.436.082,14	88.410.900,49	»
Comptes de prêts ..	8.537.384.261,88	14.552.964.237,74	»	1,12	»
Totaux pour le § 2 ..	129.352.236.391,80	137.126.251.245,36	699.436.082,14	88.410.901,92	11.275.509.157,04
Totaux généraux ..	135.457.597.652,48	143.610.411.001,76	744.034.236,17	136.043.507,27	11.275.509.157,04

II. — 1° Les soldes, à la date du 31 décembre 1980, 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 1980	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	492.345,81	1.556.416.692,83
Comptes de commerce	1.105.602.976,84	2.892.757.738,18
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	3.668.982.872,91	40.666.261,46
Comptes d'opérations monétaires	11.275.509.157,04	12.863.047.092,04
Comptes d'avances	20.393.295.065,42	»
Comptes de prêts	79.132.796.333,41	»
Totaux	115.576.678.751,43	17.352.887.784,51

Les soldes ainsi arrêtés sont reportés à la gestion 1981, à l'exception d'un solde débiteur de 66.836.341,91 F concernant les comptes de prêts et d'un solde créditeur de 6.331.014.635,87 F concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article 16.

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

Art. 11.

I. — Les résultats des comptes spéciaux du Trésor, définitivement clos au titre de l'année 1980, 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 1980		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
<p>§ 1. Opérations à caractère définitif.</p> <p>Comptes d'affectation spéciale :</p> <p>902.11 Fonds spécial d'investissement routier</p>	6.552.067.451,56	6.247.105.883,44	»	6,44
<p>§ 2. Opérations à caractère temporaire.</p> <p>Comptes de prêts :</p> <p>903.13 Prêts à la Société nationale industrielle aérospatiale et à la SNECMA .</p>	»	183 323.923,09	»	»
Totaux généraux	6 552.067.451,56	6.430.429.806,53	»	6,44

II. — Le solde, arrêté à la date du 31 décembre 1980, du compte d'affectation spéciale « Fonds spécial d'investissement routier » est créditeur de 819.190.846,96 F.

Le solde, arrêté à la même date, du compte de prêts « Prêts à la Société nationale industrielle aérospatiale et à la S.N.E.C.M.A. » est nul.

Art. 12.

Le solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts à la charge du Trésor, pour 1980, est arrêté, conformément au tableau ci-après, à la somme de 2.079.552.465,06 F.

Opérations	Dépenses	Recettes
Annulés de subventions non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	6.395.661,61	•
Charges résultant du paiement des rentes viagères ..	2.223.463,92	•
Pertes et profits sur remboursements anticipés de titres	11.841.894,20	7.576.654,66
Différences de change	1.495.308,64	•
Charges résultant des primes de remboursement et des indexations	2.115.864.363,83	•
Pertes et profits divers	•	50.691.572,48
Totaux	2.137.820.692,20	58.268.227,14
Solde	2.079.552.465,06	

Art. 13.

Le ministre de l'économie et des finances est autorisé à admettre en surséance les avances du Trésor d'un montant de 880 millions de francs consenties en 1975 au service des alcools et imputées au compte spécial du Trésor «Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

Art. 14.

Le solde débiteur, s'élevant à 31.657.959,36 F, du compte n° 441-52 « Apurement d'opérations avec l'étranger, compte de liquidation de l'actif et du passif de la Guinée » est définitivement apuré.

Art. 15.

Il est fait remise, à la République de Guinée, des dettes correspondant à la fraction des prêts qui ont été consentis à cet Etat pour le financement partiel des programmes du fonds d'investissement et de développement économique et social et dont les échéances sont postérieures au 1^{er} juillet 1972 (soit 76.085.624,13 F), ainsi que des intérêts afférents non réglés.

En conséquence, la somme de 76.085.624,13 F figurant dans les écritures du compte spécial du Trésor « Prêts du fonds de développement économique et social » est définitivement apurée.

Art. 16.

I. — Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 12, 13, 14 et 15, sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 1980	35.165.358.678,50
--	-------------------

Solde débiteur du compte de résultats des opérations d'emprunts pour 1980	2.079.552.465,06
Admission en surséance d'avances du Trésor irrécouvrables	880.000.000,00
Apurement du solde débiteur du compte de trésorerie n° 441-52	31.657.959,36
Remise des dettes de la République de Guinée au titre du F.I.D.E.S.	76.085.624,13
	<hr/>
Total	38.232.654.727,05
	<hr/>

II. — Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 10 et 11, sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

Résultat net des comptes spéciaux du Trésor soldés au cours de 1980	6.331.014.635,87
Résultat net des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au titre de 1980	819.190.846,96
	<hr/>
Total	7.150.205.482,83
	<hr/>

III. — Conformément à l'article 16 de la loi n° 80-1095 du 30 décembre 1980 portant règlement définitif du budget de 1978, il est fait remise de dettes à certains pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés pour un montant de 66.836.341,91

La somme précitée, correspondant au montant en capital des échéances dues aux 31 décembre 1979 et 31 décembre 1980, est transportée en augmentation des découverts du Trésor.

Net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I — II + III) 31.149.285.586,13

Délibéré en séance publique, à Paris, le 6 avril 1982.

Le Président,

Signé : LOUIS MERMAZ.

ANNEXE

TABLEAUX A à J

Se reporter aux documents annexés aux articles 2 à 11 du projet de loi, adoptés sans modification.

VU pour être annexé au projet de loi adopté par l'Assemblée nationale dans sa séance du 6 avril 1982.

Le Président,

Signé : LOUIS MERMAZ.

ANNEXE I
SYNTHÈSE GÉNÉRALE

(En millions de F.)

Grandes rubriques budgétaires 1	Prévisions budgétaires		Modifications réglementaires (c) 4	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement 5	Projet de loi de règlement	
	Loi de finances initiale (a) 2	Lois de finances initiale et rectificative (b) 3			Recettes et dépenses 6	Ajustements de crédits 7
A. Opérations à caractère définitif						
Budget général et comptes d'affectation spéciale :						
<i>Ressources</i>						
Budget général (d).....	539.701	566.645	»	566.645	589.323	»
Comptes d'affectation spéciale.....	11.387	11.388	1.767	13.155	12.731	»
Totaux des ressources.....	551.088	578.033	1.767	579.800	602.054	»
<i>Charges</i>						
Dépenses ordinaires civiles :						
Budget général (d).....	419.748	444.746	29.731	474.477	474.987	510
Comptes d'affectation spéciale.....	4.816	4.817	246	5.063	5.065	2
Totaux.....	424.564	449.563	29.977	479.540	480.052	512
Dépenses en capital civiles :						
Budget général.....	41.921	57.573	127	57.446	57.446	»
Comptes d'affectation spéciale.....	6.255	6.254	1.224	7.478	7.478	»
Totaux.....	48.176	63.827	1.097	64.924	64.924	»
Dépenses militaires :						
Budget général.....	105.405	105.763	- 13.656	92.107	92.055	- 52
Comptes d'affectation spéciale.....	119	119	»	119	114	- 5
Totaux.....	105.524	105.882	- 13.656	92.226	92.169	57
Totaux des charges.....	578.264	619.272	17.418	636.690	637.145	455
Budgets annexes : ressources et charges.....	131.563	132.053	515	132.568	134.099	1.531
Solde des opérations à caractère définitif.....	- 27.176	41.239	- 15.651	- 56.890 (e)	- 35.091	»

(a) Chiffres déterminés sur la base de l'article 32 relatif à l'équilibre des ressources et des charges.

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

(c) Cf. Exposé général des motifs : 2 A b « Les mesures d'ordre réglementaire ».

(d) Y compris les remboursements et dégrevements d'impôts.

(e) Ce solde n'est pas à comparer aux résultats définitifs dégagés par la colonne 6 : en effet, il est affecté par les ouvertures de crédits sur fonds de concours (21 142 millions F) comprises dans les modifications réglementaires, mais ne tient pas compte des recouvrements sur fonds de concours (20.678 millions F), ces derniers n'étant inscrits que « pour mémoire » dans les prévisions.

Synthèse générale (suite)

(En millions de F.)

Grandes rubriques budgétaires 1	Prévisions budgétaires		Modifications réglementaires (c) 4	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement 5	Projet de loi de règlement	
	Loi de finances initiale (a) 2	Lois de finances initiale et rectificative (b) 3			Recettes et dépenses 6	Ajustements de crédits 7
B. Opérations à caractère temporaire						
Comptes spéciaux du Trésor :						
<i>Ressources</i>						
Comptes d'affectation spéciale.....	87	87	10	97	96	»
Comptes de prêts :						
Prêts aux H.L.M.....	721	722	»	722	684	»
Prêts du F.D.E.S.....	1.545	13.903	»	13.903	13.504	»
Autres prêts.....	736	735	»	735	548	»
Totaux des comptes de prêts.....	3.002	15.360	»	15.360	14.736	»
Comptes d'avances.....	71.912	71.913	»	71.913	71.726	»
Totaux des ressources.....	75.001	87.360	10	87.370	86.558	»
<i>Charges</i>						
Comptes d'affectation spéciale.....	225	224	24	248	248	»
Comptes de prêts :						
Prêts aux H.L.M.....	»	»	»	»	»	»
Prêts du F.D.E.S.....	5.070	7.000	- 1.318	5.682	5.682	»
Autres prêts.....	2.455	2.457	398	2.855	2.855	»
Totaux des comptes de prêts.....	7.525	9.457	920	8.537	8.537	»
Comptes d'avances.....	72.001	73.000	»	73.000	73.611	611
Comptes de commerce (résultat net).....	- 97	- 97	»	97	1.013	»
Comptes d'opérations monétaires (résultat net) (e).....	- 1.652	- 1.652	»	- 1.652	7.254	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (résultat net).....	979	979	»	979	1.131	»
Totaux des charges.....	78.981	81.911	896	81.015	75.260	»
Solde des opérations à caractère temporaire.....	- 3.980	+ 5.449	+ 906	+ 6.355	+ 11.298	»
Solde global :						
— hors F.M.I.....	»	»	»	»	- 23.793	»
— hors F.M.I. et hors fonds de stabilisation des changes (F.S.C.).....	- 31.156	- 35.790	14.745	50.535 (d)	- 30.302	»

(a) Chiffres déterminés sur la base de l'article 32 relatif à l'équilibre des ressources et des charges

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

(c) Cf. Exposé général des motifs : b. « Les mesures d'ordre réglementaire ».

(d) Ce solde n'est pas à comparer aux résultats définitifs dégagés par la colonne 6 : en effet, il est affecté par les ouvertures de crédits sur fonds de concours 21.142 millions F comprises dans les modifications réglementaires, mais ne tient pas compte des recouvrements sur fonds de concours 20.678 millions F ces derniers n'étant inscrits que « pour mémoire » dans les prévisions.

(e) Non compris un excédent de charges de 3.341 millions découlant des rapports avec le fonds monétaire international (F.M.I.).

Nota. — S'il était tenu compte des opérations du F.M.I. (3.341 millions F) et du F.S.C. (+ 6.509 millions F) le solde d'exécution des lois de finances pour 1980 se situerait à 27.134 millions F.

ANNEXE II

**RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES
AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION**

Question 1

La Cour peut-elle préciser les remarques qu'appelle l'évaluation pour 1980 des crédits destinés à couvrir les charges de la dette à long terme ?

Réponse

1. Le service des intérêts de la dette perpétuelle et amortissable est retracé à la première partie du titre I du budget des Charges communes. Il comporte pour l'essentiel celui des emprunts à long et moyen terme de l'Etat, dont les charges figurent au chapitre 11.01.

Les tableaux ci-après font apparaître l'évolution au cours des cinq dernières années des dotations (tableau 1), des dépenses (tableau 2), et des écarts entre les unes et les autres (tableau 3), pour le seul chapitre 11.01, la dette perpétuelle et amortissable (1) et le total de la dette publique (2).

(1) Celle-ci comprend pour l'essentiel les intérêts des emprunts à long et moyen terme.

(2) L'ensemble de la dette publique regroupe, en plus, la dette flottante (intérêts des dépôts des correspondants, des bons du Trésor sur formules ou en compte courant, le service des avances de la Banque de France...) et la dette extérieure (dont le service est devenu très faible).

Tableau 1

Crédits (1) (en millions)	1977		1978	1979	1980		1981	
	(initial)	(rectifié)			(initial)	(rectifié)	(initial)	(rectifié)
Chapitre 11.01								
Emprunts de l'Etat.....	777	1.027	2.113	2.750,6	5.048,1	6.343,1	9.463,5	11.953
Dette perpétuelle et amortissable.....	913,9 (- 6,4 %)	1.163,9 (+ 19,2 %)	2.230,7 (+ 144,1 %)	2.850,4 (+ 27,8 %)	5.143,1 (+ 80,4 %)	6.438,1 (+ 125,9 %)	9.581,1 (+ 86,3 %)	12.070,6 (+ 134,7 %)
Total Dette Publique (y compris dette flottante et dette extérieure).....	8.814,45 (+ 19,3 %)	12.114,45 (+ 63,9 %)	11.429,4 (+ 29,7 %)	17.601,5 (+ 54 %)	24.558,2 (+ 39,5 %)	27.773,2 (+ 57,8 %)	34.784,1 (+ 41,6 %)	40.179,6 (+ 63,6 %)
Dette perpétuelle et amortissable	10,4	9,6	19,5	16,2	20,9	23,2	27,5	30
Dette totale (en %)								
(1) Les variations sont appréciées au regard des crédits en loi de finances initiale de l'exercice précédent.								

Tableau 2

Dépenses (millions)	1977	1978	1979	1980
Chapitre 11.01				
Emprunts de l'Etat permanents et amortissables.....	1.000,6	2.267,8	3.576,7	6.326,6
Dettes perpétuelles et amortissables.....	1.135,9 (+ 23 %)	2.383,7 (+ 109,9 %)	3.670,8 (+ 54 %)	6.412,4 (+ 74,7 %)
Total Dette Publique (y compris dette flottante et dette extérieure)	13.596,6 (+ 21,3 %)	16.928,5 (+ 24,5 %)	21.110,9 (+ 24,7 %)	26.081,6 (+ 23,5 %)
Dettes perpétuelles et amortissables				
Dettes totales (en %)	8,35 %	14,1 %	17,4 %	24,6 %

Tableau 3

Différence entre Dépenses et Crédits (en millions)	1977		1978	1979	1980	
	Différence en fonction des crédits				initiaux	rectifiés
	initiaux	rectifiés				
Chapitre 11.01						
Emprunts de l'Etat.....	223,6	26,4	154,8	826,1	1.278,5	16,4
Dettes perpétuelles et amortissables...	222	28	153	820,4	1.269,3	25,7
Total Dette Publique (y compris dette flottante et dette extérieure)...	4.782,15	1.482,15	5.499,2	3.509,4	1.523,4	1.691,6

(1) S'agissant du chapitre 11.01 (première ligne du tableau), les excédents des dépenses sur les crédits constituent juridiquement des dépassements sur crédits évaluatifs ; s'agissant de la dette à long terme et du total de la dette publique (deux dernières lignes du tableau), la différence entre dépenses et crédits correspond à la somme algébrique, d'une part des dépassements de crédits, d'autre part des excédents de crédits sur les dépenses, qui apparaissent sur les différents chapitres constitutifs de ces dettes

Ces tableaux permettent notamment de relever :

- la forte croissance des dépenses de la dette perpétuelle et amortissable qui ont augmenté de 465 % en quatre ans, et qui représentent 24,6 % du coût total de la dette en 1980 contre 8,3 % en 1977. Cette croissance est la traduction de la politique menée entre 1976 et 1980 de financement des déficits d'exécution des lois de finances par l'endettement à long terme (1), des hausses constatées à partir de 1979 (2) des taux d'intérêt à l'émission des emprunts, et enfin du jeu de la clause d'indexation des intérêts de l'emprunt 7 % de janvier 1973 ;

(1) Le montant des emprunts émis a été de 8 milliards en 1977, 13,5 milliards en 1978, 15 milliards en 1979, 31 milliards en 1980.

(2) Alors que les taux d'intérêts des 4 emprunts émis en 1979 avaient progressivement baissé passant de 10 % pour le premier à 8,80 % pour le dernier (niveau identique à celui du seul emprunt lancé en 1977), la progression ultérieure des taux a été ensuite continue, passant de 9 % pour la première émission de 1979 à 13,8 % pour la dernière de 1980. Les deux derniers emprunts émis en septembre 1981 et janvier 1982 l'ont été respectivement aux taux de 16,75 % et 16,2 %.

- l'apparition, dès 1977, de sous-évaluations en loi de finances initiale sur le chapitre 11.01 (service des emprunts de l'Etat), alors qu'entre 1974 et 1976 les dépenses nettes avaient été légèrement inférieures aux prévisions. Le montant de ces sous-évaluations est allé croissant : égal à 223,6 et 154,8 millions en 1977 et 1978, il atteignait 825,1 millions en 1979 et 1.278,5 millions en 1980 ;

- l'ouverture en 1977 et 1980, par des lois de finances rectificatives (1) de dotations complémentaires qui ont permis d'éviter des dépassements en fin de gestion sur le chapitre 11.01 ainsi que sur l'ensemble de la dette perpétuelle et amortissable.

2. Ces dernières années, les prévisions initiales relatives au service de la dette à long terme se sont révélées néanmoins plus proches de la réalité que celles concernant la dette flottante, et particulièrement les bons du Trésor. Au moment de la préparation de la loi de finances de l'année, le Trésor connaît en effet avec une certaine précision le coût de l'annuité d'intérêts de chacun des emprunts émis au cours des exercices passés, sous réserve notamment de l'incertitude relative au montant des remises de titres en paiement d'impôt qui pourront être faites par certains épargnants ; quant aux emprunts émis en cours d'année d'exécution du budget, dont le produit est immédiatement encaissé, leurs intérêts sont payés à terme échu, et pour la première fois au cours de l'exercice suivant.

L'accroissement du volume des sous-évaluations initiales constaté à partir de 1977 trouve dès lors deux explications :

a) Lorsque des emprunts sont émis après le mois de septembre, les crédits nécessaires au service de cette dette nouvelle ne sont pas prévus dans le projet de loi de finances pour l'exercice suivant. En effet, si la direction du Trésor connaît en général dans le courant de l'été le calendrier des émissions jusqu'à la fin de l'exercice, elle préfère ne pas en faire apparaître le coût dans le projet de loi de finances, de telles émissions n'étant publiquement annoncées que quelques jours à l'avance. C'est ainsi que la première annuité en intérêts des deux emprunts d'octobre et décembre 1978 émis aux taux de 9,45 % et 8,8 % pour un total de 8 milliards n'avait pas été incluse dans les prévisions de dépense de l'année 1979. De même, l'emprunt de 10,5 milliards à 13,8 % lancé en octobre 1980, n'avait pas fait l'objet d'une inscription budgétaire dans la loi de finances pour 1981. Ce facteur n'a cependant pas joué en 1980 ; en effet le dernier emprunt lancé en 1979 ayant été émis au début du mois de septembre (7 milliards à 10,8 %), le coût de sa première annuité d'intérêts avait pu être inclus dans la loi de finances.

b) Les discordances relevées sont également imputables au jeu de la clause d'indexation de l'emprunt 7 % de janvier 1973, qui s'étend non seulement au capital, mais aussi aux intérêts servis. La valeur du coupon, — fixée chaque année en janvier, l'échéance intervenant le 16 de ce mois —, était initialement de 70 francs (2). Elle s'est élevée à 168,80 francs en 1978, 193,85 francs en 1979, 392,96 francs en 1980, 609,03 francs en 1981, avant de revenir à 504,92 francs en 1982.

Cependant, jusqu'en 1980 inclusivement, les dotations inscrites en loi de finances ne faisaient que reprendre les dépenses enregistrées l'année précédente, l'évolution des cours de l'or pendant l'année de préparation du budget n'étant pas prise en compte. Pour l'année 1980, les dotations initiales s'élevaient ainsi à 1.260,3 millions, correspondant au montant de l'échéance versée en janvier 1979. La forte hausse des cours de l'or en janvier 1979 et janvier 1980 a conduit à une dépense effective de 2.554,2 millions. La sous-évaluation des crédits initiaux de la dette à long terme pour 1980 s'explique donc par cette différence de 2.554,2 - 1.260,3 = 1.293,9 millions. En 1981, et pour la première fois, une provision pour variation des hausses du cours de l'or entre janvier 1980 et janvier 1981 avait été inscrite en loi de finances, à hauteur de 484,1 millions, la dotation atteignant 3.038,3 millions. Mais pour

(1) Il s'agit :

— d'une part de la loi n° 77-608 du 14 juin 1977 qui a ouvert 250 millions au chapitre 11.01 (ainsi d'ailleurs que 3.050 millions au titre de la dette flottante) ;

— d'autre part de la loi n° 80-1055 du 23 décembre 1980 qui a ouvert 1.295 millions au chapitre 11.01 (et 2.320 millions au titre de la dette flottante).

(2) Cette valeur était demeurée inchangée jusqu'en 1977.

une dépense vraisemblable de près de 4 milliards de francs, cette dotation se sera révélée également nettement insuffisante (1).

3. S'agissant de la dette à long terme, et particulièrement du chapitre 11.01 du budget des Charges communes, la Cour estime qu'une réduction des écarts relevés ces dernières années entre prévisions initiales et dépenses nettes suppose que la loi de finances votée :

- d'une part prenne en compte l'incidence de la première annuité d'intérêt des emprunts émis après le mois de septembre de l'année de préparation du budget ;
- d'autre part prévoie en tant que de besoin au titre du service de l'emprunt 7 % 1973 une provision calculée en fonction de l'évolution des cours de l'or.

Les erreurs de prévision devraient à tout le moins être corrigées à l'occasion de l'élaboration d'une loi de finances rectificative ainsi d'ailleurs qu'il a été fait en 1977 puis en 1980 et en 1981. En effet, la sincérité budgétaire n'est pas respectée lorsque des charges nouvelles, comme la première annuité d'un emprunt ou les conséquences de l'indexation du 7 % 1973, qui sont précisément connues dès le début de l'exercice, ne sont constatées que près de deux années plus tard dans le projet de loi du règlement.

Question 2

La Cour considère-t-elle que les opérations de prestations sociales décidées en Conseil des ministres le 2 janvier 1980 ont été financées dans des conditions conformes à la loi organique ?

Réponse

A l'issue du Conseil des ministres du 2 janvier 1980 le Gouvernement a annoncé qu'il venait d'arrêter un ensemble de mesures de solidarité en faveur des familles, des personnes âgées et des handicapés à revenu modeste afin d'atténuer les effets de la hausse du prix de l'énergie.

Ces mesures n'ont pas fait l'objet de prévisions de dépenses dans le projet de loi de finances pour 1980, qui à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979 jugeant non conforme à la constitution la loi de finances pour 1980 telle qu'elle avait été discutée et adoptée par les deux assemblées à l'automne 1979, revenait en discussion en première lecture à l'Assemblée nationale à compter du 7 janvier.

Leurs modalités ont été précisées en Conseil des ministres du 30 janvier. Le même jour étaient signés les décrets n° 80-99, 80-100, et 80-101 portant respectivement attribution d'une majoration exceptionnelle d'un montant de 150 F aux personnes bénéficiaires :

- de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité ou de l'allocation viagère aux rapatriés âgés ;
- de l'allocation aux adultes handicapés ;
- de l'allocation de rentrée scolaire au titre de l'année 1979 et du complément familial.

Ces décrets spécifient : que les versements devaient être faits aux intéressés en février ; que les caisses compétentes pour servir les différentes allocations l'étaient également pour opérer le versement de la majoration qui serait toutefois retracé par ces organismes dans un

(1) Le même phénomène ne devrait pas se reproduire en 1982 à cause d'une part d'une provision au titre des « mesures acquises » pour indexation des intérêts de l'emprunt d'Etat 7 % 1973 de 868,05 millions, d'autre part de la baisse intervenue entre janvier 1981 et janvier 1982 de la valeur du coupon, qui devrait permettre une diminution de la dépense d'environ 675 millions par rapport à 1981.

compte spécial ; qu'enfin le financement des majorations était entièrement assuré par l'Etat. Selon les termes du communiqué du Conseil des ministres le coût prévisionnel de ces mesures dont devaient bénéficier 6 millions de personnes était de 1.500 millions de francs.

Si le coût de la majoration de l'allocation supplémentaire du FNS (prévue dans le décret n° 80-99) pouvait être financé sur les disponibilités du chapitre 46-96 « Fonds national de solidarité » du budget des *Charges communes*, il n'en était pas de même s'agissant du chapitre 46-90 « Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale » pour les autres majorations (fixées par les décrets n° 80-100 et 80-101). Or l'article 1^{er} alinéa 4 de la loi organique dispose expressément que « lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance » (1). Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 5 janvier 1982, la règle ainsi posée par le législateur organique « a pour objet de faire obstacle à ce que l'équilibre économique et financier défini par la loi de finances de l'année, modifiée le cas échéant par la voie de lois de finances rectificatives, ne soit compromis par des charges nouvelles résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires, dont les incidences sur cet équilibre dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable être appréciées et prises en compte par une des lois de finances susmentionnées ». Elle n'a été respectée ni dans sa lettre, ni dans son esprit dès lors que les crédits correspondant à des dépenses décidées en janvier et effectuées en février n'ont été ouverts qu'au mois de juillet 1980.

Au surplus, les conditions dans lesquelles ces ouvertures de crédits sont finalement intervenues ne sont pas entièrement conformes aux dispositions de la loi organique. En effet, ni le décret d'avances du 19 mars 1980, ni la session parlementaire du printemps n'ont été mis à profit pour procéder à la régularisation nécessaire et il a fallu attendre le décret d'avances du 12 juillet pour qu'à hauteur de 1.060 millions les crédits correspondants fussent inscrits au budget des *Charges communes*. Or le crédit d'avances est, selon les dispositions de l'article 11-2° de la loi organique, une procédure d'urgence ; son utilisation pour ouvrir des crédits relatifs à des dépenses exécutées plusieurs mois auparavant était pour le moins discutable.

Il convient d'ajouter qu'en 1980 une nouvelle majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire de 150 francs de prestations a été annoncée au Conseil des ministres du 3 septembre, et versée à leurs bénéficiaires en octobre, en application du décret n° 80-734 du 20 septembre 1980.

Leurs modalités de versement et de prise en charge étaient identiques à celles décidées en janvier. Aucune disponibilité ne permettait d'assurer le financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire sur le budget général (chapitre 46-90 des *Charges communes*), d'autant plus qu'un transfert était intervenu le 30 octobre de ce chapitre au profit du chapitre 47-37 « Gens de mer - subvention à l'ENIM » du budget de la Marine marchande, à hauteur de 162 millions, et que ce même chapitre 46-90 était appelé à supporter, avant la fin de l'exercice, la deuxième tranche de la contribution exceptionnelle de l'Etat au redressement financier de la caisse nationale de l'assurance maladie en application du plan annoncé en Conseil des ministres du 25 juillet 1979. Les crédits nécessaires n'ayant été ouverts que par la loi de finances rectificative n° 1055 du 23 décembre 1980, le décret précité du 20 septembre 1980 paraît donc avoir contrevenu, lui aussi, aux dispositions de l'article 1^{er} alinéa 4 de la loi organique.

La Cour avait déjà critiqué dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1979 (2) les conditions de financement budgétaire des majorations exceptionnelles de l'allocation de rentrée scolaire et de complément familial mises à la charge du budget de l'Etat par deux décrets n° 79-753 et 79-754 du 6 septembre 1979. Les crédits correspondants n'avaient en effet été ouverts que par la loi de finances rectificative du 21 décembre, alors que les allocations avaient été versées à leurs bénéficiaires dès les mois de septembre et d'octobre.

La situation de trésorerie du régime général de la sécurité sociale étant alors particulièrement difficile, il avait fallu de surcroît rembourser à la caisse nationale d'allocations familia-

(1) C'est-à-dire dans une loi de finances ou dans certains cas par décret d'avances.

(2) Pages 40 et 41.

les, au-delà des 1.431 millions constituant le montant des majorations, une somme de 21 millions représentant l'équivalent de la charge d'intérêts supportée par ce régime entre le moment du versement effectif des aides et la date à laquelle les crédits ouverts par le collectif de fin d'année avaient pu lui être octroyés.

Question 3

Le chapitre 44-98 du budget des *Charges communes* est en dépassement pour la huitième année consécutive ; quelle appréciation la Cour porte-t-elle sur l'évolution des charges de bonifications d'intérêts d'emprunts à caractère économique ?

Réponse

1. La Cour a relevé dans son rapport le caractère répété des dépassements sur crédits évaluatifs du chapitre 44-98 « Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique » du budget des *Charges communes*. En 1980, le dépassement observé, égal à 933,4 millions, est le plus élevé de ceux intervenus depuis 1973 (1), alors même que, pour la première fois depuis 1977, les dotations initiales avait été corrigées à hauteur de 600 millions par le collectif de fin d'année.

En 1981, en dépit d'une sensible augmentation des dotations initiales (4.592,1 millions, soit +40,8 %) et de deux majorations successives intervenues dans les lois de finances rectificatives d'août (+637 millions) et de décembre (+1.760 millions), il est à présumer, au vu des chiffres provisoires, que les dépenses de l'exercice excéderont, une fois encore, le total des crédits disponibles (6.989,1 millions).

2. L'évolution des dotations initiales des principaux articles du chapitre 44-98 des *Charges communes* est retracée ci-après pour les trois dernières années ; les chiffres définitifs des dépenses nettes de 1981 n'étant pas encore connus, les renseignements relatifs aux dépenses ne portent que sur les gestions 1979 et 1980.

(en millions)	1979		1980		1981
	Dotations initiales	Dépenses nettes	Dotations initiales (1)	Dépenses nettes	Dotations initiales (1)
Secteur public.....	37,6	36,8	7,6	7,2	4,4
Secteur concurrentiel.....	500,8	475,5	470,7	573,4	475,6
dont armement maritime (article 22).....	500	474,7	470	573,3	475
Etablissements financiers et divers.....	2.636,6	3.194,5	2.783,4	4.214,6	4.112,2
dont consolidation des crédits aux exportateurs (article 38).....	1.500	2.061,2	1.600	3 011,4	2.610
Total.....	3.175	3.706,8	3.261,8	4.795,1	4.592,1

(1) Les dotations initiales du chapitre ont été complétées en LFR à hauteur de 600 millions en 1980 et de 2.397 millions en 1981.

(1) Les dépenses se sont élevées à 4.795,1 millions ; les dotations initiales étaient de 3.261,7 millions.

Les dépassements consécutifs relevés depuis 1973 ont été les suivants en millions :

1973 : 127,4 1976 : 300,8 1979 : 531,8

1974 : 390,7 1977 : 388,6 1980 : 933,4

1975 : 340,7 1978 : 734,6

En 1977, la rectification intervenue en cours d'exercice avait été de 513 millions.

a) Les dépenses de bonification intéressant le *secteur public*, en rapide diminution depuis plusieurs années, ne représentent plus qu'un montant très faible, aucune décision nouvelle de bonification n'étant intervenue depuis 1963.

b) Les dépenses relatives au *secteur concurrentiel* concernent presque exclusivement le secteur de l'armement maritime. Alors que les bonifications d'intérêt occasionnaient en 1970 un coût annuel inférieur à 100 millions, la mise en œuvre du plan de relance 1971-1975 de la flotte de commerce, qui impliquait d'importants programmes d'investissements, s'est traduite par une forte croissance du montant des bonifications, qui ont plus que quadruplé entre 1970 et 1977.

Après une stabilisation relative entre 1977 et 1979 (de 435,7 à 475,5 millions, soit +9,1 % en deux ans), les dépenses ont connu une hausse plus soutenue en 1980 (573,3 millions soit +20,8 %).

Compte tenu du sensible ralentissement après 1976 du rythme des investissements, à la suite du premier « choc pétrolier », c'est l'évolution des taux d'intérêts qui constitue le principal facteur de croissance du montant des bonifications versées. Les dépenses de bonification effectuées entre 1976 et 1980 (2.187 millions) ont été au total inférieures à celles envisagées (2.600 millions) dans le plan de développement de la flotte de commerce qui couvrait ces cinq années, en dépit des « surbonifications » accordées en 1979 et 1980 par les pouvoirs publics à une dizaine d'entreprises connaissant des difficultés particulières, notamment dans les armements de transport de marchandises séchées en vrac (charbon, minerais, grains...).

c) Les bonifications concernant les *établissements financiers* sont consenties pour plus de 70 % en 1980 à l'article 38 « Consolidation des crédits aux exportateurs » qui retrace pour l'essentiel les versements bruts (1) faits à la Banque française du commerce extérieur (BFCE) ; celle-ci est désormais chargée à titre exclusif du financement de la part à long terme des crédits à l'exportation, c'est-à-dire notamment, en application de la convention passée avec l'Etat le 26 avril 1977, de « la mobilisation des échéances postérieures aux sept premières années des crédits à long terme fournisseurs » ou du prêt aux acheteurs étrangers du montant de ces mêmes échéances pour les crédits qui leur sont consentis.

Les conditions de ces crédits à long terme sont arrêtées par le Trésor, en application d'un arrangement international conclu dans le cadre de l'OCDE.

Les taux en vigueur sont fixes :

Intérêt en %	du 1/07/1976 au 1/07/1980	à partir du 1/07/1980
Pays « riches ».....	8	8,75
Pays « intermédiaires ».....	7,75	8,5
Pays « pauvres ».....	7,5	7,75

Par contre, les ressources que se procure la BFCE pour financer les échéances de la part long terme des crédits à l'exportation ont un coût variable ; ces ressources sont prélevées soit sur le marché financier intérieur, soit sur les marchés extérieurs. En 1980, la Banque a émis quatre emprunts. Deux d'entre eux, remboursables en 12 ans étaient libellés en francs et portaient intérêt l'un (2 milliards) à 14 %, l'autre (1 milliard) 15,31 %. Les deux autres emprunts, de chacun 100 millions de D.M., d'une durée respective de 7 et 15 ans stipulaient un intérêt de 7 3/4 et 8 1/8 %.

Le Trésor prend à sa charge le coût net des opérations confiées à la BFCE ; celle-ci tient un compte de gestion qui enregistre :

(1) dont il faut déduire, pour déterminer la charge nette incombant au budget général, les versements effectués par la BFCE et comptabilisés en « produits divers » du budget général. Voir infra.

- en recettes, le produit des intérêts reçus sur les opérations de crédit acheteur et au titre des mobilisations long terme des crédits fournisseurs ;

- en dépenses, la charge des intérêts versés sur les emprunts, ainsi que, s'agissant des emprunts en devises, les charges liées aux différences de change pouvant découler de ces emprunts.

La situation du compte est examinée périodiquement en cours d'année. Lorsque son solde est débiteur, le Trésor comble la différence par une imputation sur le chapitre 44-98 article 38 ; lorsque, au contraire, il vient à être créditeur, c'est la BFCE qui verse la différence au Trésor, au compte général de recettes 901-540.

Ainsi la charge budgétaire brute doit-elle être corrigée du montant des recettes inscrites à la ligne 901-540 précitée pour que puisse être apprécié sur un an le coût net du compte d'agios pour le Trésor ; le tableau ci-après fait apparaître l'évolution de ce coût depuis 1975 (en millions).

Année	Charge brute chapitre 44-98	Recettes C/901-540	Charge nette
1975	330	- 95,8	234,2
1976	674,4	- 92,15	582,25
1977	1.280	- 294,5	985,5
1978	1.432,7	- 500,5	932,2
1979	1.907,5	- 727,5	2.461,9
1980	2.985,5	- 453,6	2.461,9

(source : direction du Trésor)

De 1975 à 1980 la charge budgétaire brute a été multipliée par 8,8 et la charge nette par 10,5. Entre 1977 et 1978 avait été relevé un certain infléchissement de la charge nette, imputable à une diminution des taux d'intérêts. Depuis 1979, à une augmentation du volume de nos exportations bonifiées de biens d'équipement s'ajoute un écart croissant entre les taux du marché (compte tenu du coût de variations de charge s'agissant des emprunts en devises dont les taux nominaux sont généralement assez peu élevés) et les taux garantis aux exportateurs.

3. Les dépenses du chapitre sont difficilement prévisibles, parce qu'elles fluctuent fortement en fonction des volumes effectifs de prêts bonifiés, des taux d'intérêts et des taux de change : le caractère évaluatif des dotations est donc justifié. Au cours des récentes années, des sous-évaluations caractérisées des dotations inscrites dans les lois de finances initiales (1) sont néanmoins à relever. Pour 1980, en particulier, ni l'évolution des exportations de biens d'équipement, ni surtout celle des taux d'intérêts ne pouvaient laisser espérer, dans le courant de l'année 1979, une stabilisation à venir des dépenses du chapitre, et notamment celles de consolidation des crédits aux exportateurs ; les dotations initiales du chapitre n'avaient pourtant été augmentées que de 2,7 %. Celles de l'article 38, égales à 1.600 millions, allaient se révéler inférieures de 300 millions aux dépenses de l'année 1979 ; elles représentent 53,6 % seulement des dépenses effectivement enregistrées en 1980 (2.985,5 millions).

Il importe de souligner qu'une fixation des dotations budgétaires ne reposant pas sur une exacte prise en compte des besoins révèle une conception des crédits évaluatifs contraire à la loi organique. Le caractère évaluatif d'une dotation permet d'imputer les dépenses au-delà des crédits disponibles. Il ne saurait en aucun cas justifier une minoration délibérée des dotations de la loi de finances initiale, sous peine d'altérer gravement la sincérité des prévisions budgétaires soumises au vote du Parlement.

(1) En 1982, ces dotations, égales à 7.020 millions, ont été accrues de 52,9 %.

Question 4

Dans son rapport en vue du règlement du budget de 1980 (p. 162), la Cour souligne l'importance des dépassements sur les chapitres de dépenses en atténuation de recettes (dégrèvements et remboursements d'impôts). Quelles remarques de la Cour appellent les prévisions budgétaires pour cette catégorie de charges ?

Réponse

Pour les chapitres de dépenses en atténuation de recettes — chapitres à dotations évaluatives ouverts au budget des Charges communes, dont ils constituent la 5^e partie du titre 1^{er} —, des dépassements de crédits importants ont été effectivement constatés en 1980 : plus de 3,1 milliards pour l'ensemble des 5 chapitres.

Il ne s'agit pas là d'une situation nouvelle et la Cour a déjà, à maintes reprises, appelé l'attention sur les écarts, plus ou moins considérables selon les années, entre les crédits ouverts à ces chapitres et les dépenses qui s'y trouvent imputées. Le tableau ci-après fait apparaître ces distorsions, de façon globale, pour la période 1974-1980.

Ensemble des chapitres de dépenses
en atténuation de recettes

Années	Total des crédits ouverts (a)	Total des dépenses	Solde net global « crédits -dépenses »	Total des insuffisances de crédits pour les chapitres en dépassement	Total des crédits inutilisés pour les chapitres à dotation excédentaire
(en millions de francs)					
1974	13.611,7	16.554,2	-2.942,5	-2.951,7	+ 9,2
1975	(b) 22.044,95	24.345,9	-2.300,95	-2.474,75	+ 173,8
1976	24.294,1	29.627,9	-5.333,8	-5.334,2	+ 0,4
1977	(c) 31.101,3	31.177,5	- 76,2	- 987,8	+ 911,6
1978	32.524,8	35.610,8	-3.085,9	-4.506	+ 1.420,1
1979	36.320,2	37.179,4	- 859,3	-4.304,6	+ 3.445,3
1980	42.030,3	45.156,9	-3.126,6	-3.126,6	»

(a) Déduction faite, en ce qui concerne le chapitre 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers », de crédits transférés en cours d'année, d'un montant d'ailleurs relativement minime. Cf. le renvoi « a » du tableau ci-après relatif audit chapitre.
 (b) Dont 250 millions ouverts en fin d'année au chapitre 15-07 « Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A. ».
 (c) Dont 2.000 millions ouverts en cours d'année au chapitre 15-01 « Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées ».

Il y avait donc eu, au cours des gestions 1976, 1978 et 1979, des dépassements de crédits plus importants qu'en 1980, où cependant, à la différence des autres années, des insuffisances de dotations, d'un montant d'ailleurs très inégal, ont été relevées pour tous les chapitres de dépenses en atténuation de recettes :

— 859,6 millions pour le chapitre 15-01 « Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées » (soit 4,5 % des dépenses : 19.159,6 millions) ;

— 2.105,3 millions pour le chapitre 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers » (soit 8,6 % des dépenses : 24.559,9 millions) ;

— 96,7 millions pour le chapitre 15-07 « Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A. » (soit 8,1 % des dépenses : 1.196,7 millions) ;

— 46,4 millions pour le chapitre 15-03 « Frais de poursuites et de contentieux » (soit 21,9 % des dépenses : 211,6 millions) ;

— 18,7 millions pour le chapitre 15-06 « Décharges de responsabilité et remises de débits » (soit 64 % des dépenses : 29,2 millions).

Les dépassements de crédits sont relativement importants par rapport aux dépenses pour les deux derniers chapitres, spécialement pour le chapitre 15-06 dont les charges, d'un montant très variable selon les années (1), sont difficiles à prévoir. Mais, en valeur absolue, les insuffisances de dotations ont surtout affecté les chapitres de dégrèvements et remboursements d'impôts, et, pour la plus grande part les deux premiers d'entre eux, sur lesquels s'imputent d'ailleurs les dépenses en atténuation de recettes les plus considérables : en 1980, ils ont représenté, à eux seuls, près de 97 % du total quant au volume des charges (2) et près de 95 % quant au montant des dépassements (3). Ils sont également, pour l'essentiel, à l'origine des importantes distorsions entre crédits et dépenses et, plus particulièrement, des insuffisances de dotations constatées au cours de la période antérieure, comme le montrent les deux tableaux ci-après (4).

Chapitre 15-01 « Dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées »

Années	Crédits ouverts	Dépenses	Insuffisances (-) de crédits
(en millions de francs)			
1974	3.350	4.136,5	- 786,5
1975	6.210	7.391,6	- 1.181,6
1976	5.600	7.462,1	- 1.862,1
1977	(a) 9.850	10.809,05	- 959,05
1978	11.202	15.663,3	- 4.461,3
1979	11.500	15.733,3	- 4.233,3
1980	18.300	19.159,6	- 859,6

(a) Dont 2.000 ouverts par la loi de finances rectificative du 14 juin 1977.

**Chapitre 15-02
« Remboursements sur produits indirects et divers »**

Années	Crédits ouverts (a)	Dépenses	Insuffisances (-) ou excédents (+) de crédits
(en millions de francs)			
1974	9.400,1	11.535,8	- 2.135,7
1975	14.566,95	15.860,1	- 1.293,15
1976	17.554,8	20.939,85	- 3.385,05
1977	20.004,2	19.315,35	+ 688,85
1978	20.010	18.790,1	+ 1.219,9
1979	23.489,8	20.156,8	+ 3.333
1980	22.454,6	24.559,9	- 2.105,3

(a) Déduction faite de crédits transférés, en cours d'année, à un autre chapitre et dont le montant est d'ailleurs minime : 2,9 millions en 1974 ; 4,05 en 1975 ; 6,2 en 1976 ; 6,8 en 1977 ; 14 en 1978 ; 15,7 en 1979 et 16,5 en 1980.

(1) 8,7 millions en 1974 ; 2,3 en 1975 ; 3,6 en 1976 ; 17,1 en 1977 ; 7,4 en 1978 ; 12,5 en 1979 ; 29,2 en 1980.

(2) 43.719,5 millions sur un total de 45.156,9.

(3) 2.964,9 millions sur un total de 3.126,6.

(4) Le troisième chapitre de caractère fiscal, le chapitre 15-07 « Remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la T.V.A. » est bien moins important que les deux autres et ses insuffisances (24,3 millions en 1974 ; 69 en 1976 ; 96,7 en 1980), comme ses excédents (163,65 millions en 1975 ; 222,8 en 1977 ; 200,2 en 1978 ; 112,3 en 1979) ne sont intervenus que pour une part le plus souvent modérée dans les distorsions d'ensemble.

Les écarts importants, qui apparaissent ci-dessus, entre les crédits ouverts et les dépenses effectives s'expliquent, dans une assez large mesure, par des éléments de caractère technique qui rendent difficile une exacte appréciation des charges prévisibles.

Il en est ainsi, en matière d'impôts directs, pour les effets, d'une part, de la régularisation de l'impôt sur les sociétés, d'autre part, du plafonnement de la taxe professionnelle, qui sont, en 1980, à l'origine de la moitié des charges du chapitre 15-01 (1). Il en va de même en ce qui concerne les impôts indirects, pour les remboursements de T.V.A. accordés aux exportateurs ainsi qu'aux entreprises dont les droits à restitution excèdent la dette fiscale ; les reversements opérés à ces deux titres atteignaient, en 1980, près de 95 % du total des dépenses du chapitre 15-02 (2).

*
* *

Quelques précisions doivent être données sur ces divers points :

1. Les redevables, pour une année donnée, de l'impôt sur les sociétés doivent s'en acquitter au moyen d'acomptes trimestriels qui représentent, au total, 90 % de l'impôt afférent au bénéfice fiscal du dernier exercice connu. Au début de l'année suivante, est opérée une régularisation qui se traduit par une restitution d'impôt si les acomptes versés dépassent la dette finale de la société envers le fisc. Ce régime de recouvrement amplifie l'effet des variations du bénéfice imposable. Le montant des restitutions est, en outre, affecté, au-delà du mouvement d'ensemble, par les résultats propres à chaque entreprise. Des évolutions divergentes au niveau de chacune des unités économiques peuvent ainsi conduire à des augmentations, difficilement prévisibles quant à leur montant, des restitutions d'impôt. Tel a été le cas en 1980 (3).

2. La charge supportée par le budget général au titre des dégrèvements consécutifs au plafonnement de la taxe professionnelle, dépend évidemment, pour une gestion donnée, du plafond applicable, mais aussi du rythme des ordonnancements, lui-même lié à l'avancement des travaux dans des services du contentieux de la Direction générale des impôts et, le cas échéant, au dépôt des demandes présentées par les entreprises (4).

3. La T.V.A. ne frappe, en principe, que le supplément de valeur conféré au produit ou au service taxable, à chaque stade de production ou de commercialisation. La taxe qui a antérieurement grevé les éléments du prix de revient est donc déductible de celle afférente aux opérations imposables, la déduction se faisant normalement par voie d'imputation sur la dette de T.V.A. Mais il arrive, notamment pour des entreprises qui ont réalisé d'importants investissements, que la taxe déductible soit supérieure à celle sur laquelle elle est appelée à s'imputer. L'excédent est alors reversé par le Trésor. Les ventes et livraisons à l'exportation sont, par ailleurs, exonérées de T.V.A., les entreprises exportatrices pouvant obtenir, soit dans les conditions de droit commun, soit selon un régime qui leur est propre, le remboursement des droits déjà payés qu'elles n'ont pu imputer sur leur dette au titre des opérations intérieures (5). Même si les estimations faites quant à l'évolution des investissements et des exportations se

(1) 5,25 milliards pour la régularisation de l'impôt sur les sociétés et 4,3 pour le plafonnement de la taxe professionnelle, d'après les renseignements fournis par la Direction générale des impôts — soit, au total, 9,55 milliards sur 19,15.

(2) 23,2 milliards sur 24,55 — soit 94,5 %.

(3) Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1980, p. 37.

(4) Cf. réponse de la Cour à la question n° 7 de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1978 (rapport n° 1722, p. 128).

(5) Cf. réponse de la Cour à la question n° 2 de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1975 (Rapport n° 2 951, p. 91).

révèlent exactes, les charges du chapitre 15-02 différeront sensiblement selon que la déduction ou l'exonération de T.V.A. aura été opérée par voie d'imputation ou de reversement, ce qui est difficile à prévoir.

*
* *

Une exacte évaluation de la dotation budgétaire initiale des chapitres de dégrèvements et remboursements fiscaux apparaît donc malaisée, d'autant plus qu'il y est procédé six mois environ avant le début de la gestion concernée (1). Mais, en dehors même de cas où l'estimation première de la dépense semble avoir été insuffisamment réaliste (2), il est regrettable que, sauf exception, les crédits ouverts ne soient pas rajustés en cours d'année. Il en a été ainsi, en dernier lieu, en 1980, où, à la différence d'ailleurs de celles des deux premières parties, les dotations de la 5^e partie du titre 1^{er} des Charges communes n'ont pas été accrues par le « collectif » de fin d'année (3).

La Cour avait pourtant, à plusieurs reprises, appelé l'attention sur cette absence d'ajustement qui est apparue particulièrement critiquable en 1976, 1978 et 1979. En effet, pour chacune de ces trois années, les données du nouvel équilibre budgétaire, telles qu'elles étaient retracées dans l'exposé des motifs de chacun des projets de lois de finances rectificatives, élaboré en cours ou en fin de gestion, tenaient compte d'une augmentation, par rapport à la loi de finances initiale, de la charge des dégrèvements et remboursements d'impôts. Mais les conséquences qui découlaient nécessairement d'une telle évolution n'en ont pas été tirées, puisque les dotations budgétaires ne furent pas réévaluées (4).

Durant l'ensemble de la période 1975-1980, ce n'est qu'en 1975 et en 1977 que des rajustements ont été opérés par des lois de finances rectificatives intervenues en cours ou en fin d'année (5). Le premier, de 250 millions, n'était qu'en partie nécessaire (6). Le second, de 2 milliards, a permis de ramener à moins d'un milliard, pour l'ensemble des chapitres de dépenses en atténuation de recettes, le volume des dépassements qui, à défaut, aurait été trois fois plus élevé (7).

Il convient de noter qu'en 1981, le « collectif » intervenu en fin de gestion a majoré de façon sensible (+ 6,15 milliards) les crédits initialement ouverts aux trois chapitres de dégrèvements et remboursements fiscaux (8).

(1) Aux difficultés d'évaluation de caractère général évoquées ci-dessus se sont assez souvent ajoutées des causes particulières, notamment, pour les gestions 1975 à 1977, l'incidence directe et indirecte sur le montant des remboursements de T.V.A. de l'aide fiscale à l'investissement instituée à titre temporaire (cf. Rapports en vue du règlement des budgets de 1975, p. 28, de 1976, p. 27 et 28, et de 1977, p. 33).

(2) Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1979, p. 22 et 23.

(3) Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1980, p. 161 et 162.

(4) Cf. Rapports en vue du règlement des budgets de 1976, p. 28, de 1978, p. 26 et de 1979, p. 23.

(5) Le précédent rajustement en cours d'année des crédits pour dégrèvements et remboursements d'impôts remontait à 1972, où il avait intéressé le chapitre 15-02 (Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1972, p. 15, note n° 2).

(6) La loi de finances rectificative du 27 décembre 1975 avait accru de 250 millions la dotation du chapitre 15-07, en application des décisions prises à la suite de la conférence annuelle agricole. Le chapitre a eu un excédent de crédits de 163,65 millions en 1975, puis un déficit de 69 millions en 1976 (Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1975, p. 30, note n° 1).

(7) La loi de finances rectificative du 14 juin 1977 avait majoré de 2 milliards la dotation du chapitre 15-01, pour tenir compte de la charge supplémentaire résultant de la reconduction à 1977 du plafonnement de la taxe professionnelle (Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1977, p. 32 et 33).

(8) De 3,2 milliards pour le chapitre 15-01 ; de 2,9 milliards pour le 15-02 ; de 50 millions pour le 15-07 (Cf. loi de finances rectificative n° 81-1179 du 31 décembre 1981 et décret de répartition des crédits n° 81-1217 du même jour — J.O. du 1^{er} janvier 1982).

Question 5

La Cour peut-elle rappeler sa doctrine en matière de fonds de concours ?

Réponse

La Cour a consacré d'assez nombreux développements à la procédure des fonds de concours. Les rapports successifs en vue du règlement du budget (1) ont en effet permis de procéder chaque année à un examen général des grandes catégories de fonds rattachés et des principaux problèmes posés par l'application de l'article 19 de la loi organique. En outre depuis qu'ont commencé les auditions du Premier président par les commissions des finances des deux assemblées (2) il a été répondu à douze questions portant soit sur les mécanismes généraux de la procédure des fonds de concours soit sur leur mise en œuvre dans divers budgets (3).

Il n'en a pas moins paru souhaitable, à l'occasion du rapport en vue du règlement du budget de 1980 de rappeler, en les précisant, la portée des critiques formulées dans le passé, qui visaient non le principe de cette procédure d'affectation mais certaines de ses modalités d'application. Juridiction financière chargée d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, la Cour n'a pas, à proprement parler, à élaborer ni à exprimer une doctrine en matière de fonds de concours. Il lui appartient plus simplement de s'assurer que les pratiques budgétaires sont conformes aux règles en vigueur et notamment aux dispositions de la loi organique de 1959.

Considérée dans cet esprit la procédure du fonds de concours constitue une dérogation à l'une des règles fondamentales du droit budgétaire, le principe d'universalité ou de non affectation des recettes. Juridiquement indiscutable puisque expressément prévue par le législateur organique, pratiquement opportune dans la mesure où elle permet de traduire sur le plan financier la nécessaire et fréquente coopération de nombreux services de l'Etat avec différents partenaires publics ou privés, cette dérogation, doit cependant être strictement contenue dans les limites que lui assigne la loi organique. Il paraît également essentiel que son application soit claire, suffisamment contrôlée et que soient respectées les conditions d'une gestion administrative efficace. Tels sont les principes qui inspirent les remarques présentées ci-après qui portent tant sur le champ d'application des fonds de concours et la procédure de rattachement que sur les informations transmises au Parlement.

a) *Le champ d'application de la procédure des fonds de concours*

De 1970 à 1980 la part des fonds de concours dans le financement des dépenses du seul budget général a évolué comme suit :

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
2,3	2,6	2,4	2,7	2,5	2,7	2,9	2,8	2,5	3,6	3,4

(1) Il existe actuellement plus d'une vingtaine de rapports annuels établis en application des dispositions de l'article 36 de la loi organique du 2 janvier 1959.

(2) C'est-à-dire depuis 1975.

(3) Les réponses aux questions les plus récentes posées par la commission des finances des deux Assemblées sont reproduites dans les documents ci-après :

Année 1976 Rapport AN n° 253 pages 115 et 117

Année 1977 Rapport AN n° 1068 page 97

Rapport Sénat n° 374 page 94

Année 1978 Rapport AN n° 1722 page 136.

Les variations de taux observées d'une gestion à l'autre apparaissent en définitive peu significatives, la forte augmentation constatée de 1978 à 1979 résultant de l'adoption de nouvelles modalités de remboursement au budget général des charges de pension des personnels des P.T.T. (1) ; si les procédures antérieures avaient été maintenues les crédits rattachés au budget général en 1979 et en 1980 auraient respectivement représenté 2,6 % et 2,4 % des dépenses nettes de ce budget, soit des taux très proches de ceux constatés dix ans auparavant.

Il reste pourtant qu'il est fait une application parfois exagérément extensive des dispositions de l'article 19 de la loi organique.

D'une part la procédure des fonds de concours expressément prévue pour les versements de « personnes morales ou physiques destinés à concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public » n'est pas normalement destinée à permettre d'opérer des règlements internes au budget de l'Etat. Or, on constate que plus de la moitié des crédits rattachés au budget général en 1980 proviennent des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor ; la loi organique ne prévoit, il est vrai, aucune procédure permettant de traduire de tels mouvements de crédits.

D'autre part, l'assimilation de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours devrait rester d'application limitée. Le rattachement par voie de fonds de concours de recettes à caractère fiscal devrait être exclu dans tous les cas et on ne peut que regretter que l'application de certaines dispositions législatives souvent antérieures à 1959 fasse, pour ce qui concerne les produits de la taxe forestière et de la redevance sur les bureaux et locaux industriels de la région parisienne, échec à la règle posée par la loi organique (1). Il ne paraît pas ailleurs pas souhaitable que certains services, tels le service des haras et de l'équitation au ministère de l'Agriculture puissent recevoir la quasi totalité de leurs moyens budgétaires par voie de fonds de concours. Une telle situation est contraire à l'esprit de l'article 19 selon lequel les fonds de concours offrent la possibilité d'un financement complémentaire — et non exclusif — de certaines actions de l'Etat.

b) La procédure de rattachement

Les modalités du rattachement des crédits sont l'un des principaux problèmes posés par les fonds de concours ; à plusieurs reprises dans le passé la Cour a critiqué la lourdeur, le manque de clarté et l'excessive longueur de la procédure appliquée jusqu'en 1981 qui se caractérisait par l'absence de lien comptable entre la recette directement inscrite par le comptable parmi les produits du budget à un compte d'imputation définitive et les crédits ouverts par arrêté du ministre du Budget à la suite d'une procédure purement administrative. Le seul lien existant entre la recette et les crédits de fonds de concours était constitué par une déclaration de recette remise par le comptable à l'ordonnateur qui devait la présenter à l'appui de sa demande de rattachement. La remontée vers la direction du Budget, selon un circuit fort long, des quelque 40.000 déclarations de recettes émises chaque année exigeait un délai de plusieurs mois et donnait lieu à une gestion administrative particulièrement lourde. De plus l'administration disposait d'un délai de 4 ans à partir de la perception de la recette pour opérer le rattachement c'est-à-dire pour majorer à due concurrence les dotations budgétaires ; des réserves de « droits à crédits » pouvaient donc être constituées par les services et il n'était pas possible de suivre l'emploi des fonds versés au cours d'un exercice donné.

L'aboutissement des travaux entrepris depuis plusieurs années par le ministère de l'économie et des finances pour automatiser le rattachement devrait permettre une gestion plus claire et plus efficace des fonds de concours. Le décret n° 81-393 du 24 avril 1981 a apporté une première amélioration en n'autorisant plus le rattachement des crédits de fonds de con-

(1) Jusqu'en 1978, le versement correspondant des P.T.T. était comptabilisé au budget général en tant que recette non fiscale (cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1979 page 122).

(1) Cf. Rapports en vue du règlement des budgets de 1978 (p. 100), 1979 (p. 122) et 1980 (p. 129).

cours qu'au titre de l'année où ils ont été portés en recettes au budget de l'Etat. Puis, par instruction n(81-188 A7 PR du 15 décembre 1981, le directeur de la comptabilité publique a mis en place la nouvelle procédure de centralisation mécanisée des recouvrements de fonds de concours qui, après une phase transitoire ayant commencé le 1^{er} janvier 1982, est destinée à entrer en vigueur dans le courant de l'année. Une liste codifiée des fonds de concours par ministère a été établie qui permettra l'identification précise par les comptables de chaque versement de fonds, l'édition périodique d'états de recouvrement des différents fonds de concours destinés à faciliter, lors d'une deuxième phase de la réforme, la préparation par la direction du Budget des arrêtés de rattachement, lesquels feront l'objet d'une édition automatisée par l'agence comptable centrale du Trésor.

Il n'est plus délivré de déclarations de recettes aux ordonnateurs. Le rattachement des fonds dont la préparation est ainsi confiée aux services budgétaires et comptables et intégrée à la procédure de perception de la recette devrait être à la fois simplifié et accéléré par l'application de ce nouveau dispositif.

c) Les informations transmises au Parlement

Par nature la procédure du fonds de concours est relativement difficile à suivre, au stade de la prévision comme à celui de l'exécution, dans les documents budgétaires et comptables traditionnels. Les informations régulièrement publiées sont nombreuses mais relativement disparates et souvent incomplètes ; aussi la Cour estime-t-elle nécessaire que l'effort de clarification entrepris dans le cadre de la réforme du rattachement soit poursuivi et permette une amélioration effective de la qualité des informations transmises au Parlement.

La prévision budgétaire des opérations financées sur fonds de concours est malaisée. Dès lors que l'ouverture des crédits ne peut intervenir qu'après perception de la recette, les dotations correspondantes sont en principe inscrites pour mémoire dans les fascicules bleus comme dans les budgets votés (« Verts »). De la même façon, en particulier pour ne pas modifier de façon artificielle le solde du budget, les recettes attendues ne sont pas évaluées dans le fascicule des voies et moyens. Les inconvénients de cette situation sont toutefois limités par la présence dans chaque Vert budgétaire d'une annexe intitulée « Tableau récapitulatif des crédits ouverts sur fonds de concours » qui comporte en principe, pour chaque catégorie de fonds, des indications relatives à la nature de la dépense, aux textes ayant institué la procédure, à la désignation de la partie versante et enfin aux crédits ouverts l'année précédente ainsi qu'aux prévisions de rattachement par chapitre pour l'exercice en cours. Ces documents qui constituent déjà une source précieuse d'information pourraient et devraient être améliorés. En particulier l'emploi dans les « Verts » de la mention « Mémoire », en lieu et place d'une prévision chiffrée, devrait être réservé aux cas très peu nombreux où la prévision est réellement impossible. De plus il serait préférable que les données relatives aux crédits ouverts l'année précédente qui sont à l'heure actuelle la reprise pure et simple des prévisions contenues dans le dernier « Vert » comportent effectivement les résultats de la dernière gestion qui seraient présentés lorsqu'ils ne sont pas encore connus avec précision sous la forme d'une évaluation provisoire.

Il est sans nul doute malaisé de suivre l'exécution des opérations sur fonds de concours car ce recensement relativement complexe doit, pour être exhaustif, porter à la fois sur les recettes, les rattachements et les dépenses.

Le fascicule « Développement des recettes du budget général », extrait du compte général de l'administration des finances, donne certes le détail par budget du recouvrement des fonds de concours au cours du dernier exercice clos. Toutefois, aucune donnée sur les recouvrements afférents à chaque catégorie de fonds n'est publiée ; il serait souhaitable que cette lacune fût comblée.

Le rattachement des crédits aux chapitres budgétaires concernés est prononcé par des arrêtés du ministre du Budget qui interviennent tout au long de l'année. Ces arrêtés font l'objet de récapitulatifs mensuels publiés au J.O. qui permettent de connaître pour chaque chapitre le montant des crédits ouverts. Il serait souhaitable qu'à l'avenir ces récapitula-

tions comportent également l'indication de l'origine, des motifs et de la base juridique du versement. Dans le même esprit, une récapitulation annuelle des rattachements par ministère, chapitre et catégorie de fonds de concours pourrait également être publiée.

A moins qu'un chapitre ou un article budgétaire ne soit alimenté que par voie de fonds de concours, il n'est pas possible de suivre isolément l'emploi des crédits rattachés par cette voie. En effet, une fois le rattachement opéré, ces crédits se confondent avec ceux ouverts à d'autres titres au chapitre ou à l'article considéré et rien ne permet de les isoler lors des phases d'ordonnancement et de paiement. Une telle situation peut difficilement être modifiée et comporte peu d'inconvénients dans la mesure où le rattachement des crédits sur un chapitre correspondant à l'intention de la partie versante ou à l'objet défini par le texte instituant la procédure est systématiquement vérifié par la direction du Budget, la Cour exerçant ensuite un contrôle général sur la régularité des rattachements opérés.

Question 6

La Cour peut-elle développer les observations formulées dans son rapport (pp. 149, 151, 153) sur l'importance des reports du budget de l'Education, tant pour les dépenses ordinaires que pour les dépenses du capital ?

Réponse

Le total des reports prononcés sur le budget de l'Education est en constante augmentation (1), ainsi que le montre le tableau ci-après :

(en millions de francs)

	1976 à 1977	1977 à 1978	1978 à 1979	1979 à 1980	1980 à 1981
Crédits de fonctionnement.	40,65	101,83	170,38	372,85	402,21
Crédits d'investissement....	292,66	397,35	501,99	451,09	502,3
Total des reports.....	333,31	499,18	672,37	823,94	904,51

Les données de ce tableau ne tiennent pas compte des sommes versées à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) en application de protocoles passés pour des achats futurs non encore déterminés ; les crédits ainsi reportés de façon non apparente atteignaient à la fin de 1980 173 millions dont 38 millions venant du titre III et 135 millions du titre V du budget de l'Education (2).

1. Les reports sur des chapitres de dépenses ordinaires

Leur augmentation est particulièrement marquée depuis 1976, leur volume ayant pratiquement décuplé. Il convient toutefois de noter que, rapporté au montant des dépenses ordinaires nettes, ce volume reste faible : 0,5 % pour les reports de 1980 à 1981.

(1) En francs constants jusqu'en 1979 1980, en francs courants pour les reports de 1980 à 1981.

(2) Cf. Rapport en vue du règlement du budget de 1980, p. 157.

On constate cependant que, d'une année à l'autre, l'essentiel des reports se concentre sur les mêmes chapitres récapitulés ci-après :

Chapitres	1979 à 1980 Reports		1980 à 1981 Reports	
	en millions	en % des crédits initiaux de 1979	en millions	en % des crédits initiaux de 1980
36-50 Apprentissage.....	52,1	6,6	54,2	10
43-01 Etablissements privés sous contrat - Rémunération des personnels enseignants.....	138,09	1,9	125,26	1,4
43-02 Etablissements privés sous contrat d'association - forfait d'externat et livres scolaires	18,8	1,7	14,24	1,1
43-71 Bourses et secours d'études.....	98,99	5,4	134,78	7,4

Pour 1980, comme pour 1979, les reports sur ces quatre chapitres ont représenté plus de 82 % du total des reports pour dépenses ordinaires. Deux chapitres, où les reports sont importants aussi bien en volume qu'en pourcentage de la dotation initiale retiennent particulièrement l'attention :

— le chapitre 36-50 « Apprentissage » pour lequel la lenteur de la consommation des crédits paraît imputable à l'organisation des procédures et des circuits administratifs, notamment en ce qui concerne la conclusion des conventions entre les préfets et les centres d'apprentissage ;

— le chapitre 43-71 « Bourses et secours d'études » sur lequel un excédent de crédits important et croissant est dégagé depuis 1978. La dotation de ce chapitre (1) est pourtant régulièrement diminuée par virements (de 80,5 millions en 1979 à 105,9 millions en 1980) ou par annulations (40,5 millions en 1979, 18,2 millions en 1980). La surévaluation des crédits permet ainsi de gager des majorations de dotations sur d'autres chapitres. La Cour a déjà relevé ce défaut de précision dans les prévisions budgétaires (2). Par ailleurs, l'importance en valeur absolue des reports au chapitre 43-01, tient à la lenteur du règlement des dossiers relatifs aux traitements des enseignants des établissements privés.

Plusieurs autres chapitres de dépenses ordinaires ont connu en 1980 des reports de faible importance quant à leurs montants, mais non négligeables en valeur relative (5 à 10 % des crédits initiaux). Ce phénomène a notamment affecté les chapitres de frais de déplacements et de frais de stages. Pour une large part, il résulte de difficultés temporaires de gestion des crédits consécutives à l'importante refonte de la nomenclature budgétaire intervenue en 1980. Les mécanismes de paiement des frais de déplacements devraient cependant pouvoir être améliorés ; la sous-consommation des crédits de stages semble, quant à elle, tenir aux lenteurs de la mise en place de la formation continue des enseignants.

2. Les reports sur des chapitres de dépenses en capital

A la différence de la situation constatée pour les dépenses ordinaires, la plupart des chapitres pour dépenses en capital (3), donnent lieu chaque année à des reports importants, en montant comme en valeur relative :

(1) 1.815,2 millions dans la loi de finances initiale pour 1980.

(2) Cf. notamment les rapports sur vue des règlements des budgets de 1978 p. 97 et 1979 p. 118.

(3) A l'exception des chapitres 53-36 (Etablissements du second degré - renouvellement de l'équipement en matériel) et 66-31 (Subventions d'équipement pour le premier degré) où les reports de 1980 à 1981 ont représenté respectivement 1,7 % et 5,1 % des dotations initiales.

Chapitres	Reports de 1979 à 1980		Reports de 1980 à 1981	
	en millions de F.	% des crédits initiaux	en millions de F.	% des crédits initiaux
56-01 Administration générale et formation continue.....	39,83	51	50,51	66
56-33 Etablissements du second degré.....	57,79	18	143,38	42
56-35 Etablissements du second degré - Equipement en matériel.....	37,98	14	29,98	11
66-33 Subventions d'équipement pour les établissements du second degré.....	284,58	17	226,82	16
66-34 Subventions pour ateliers dans les établissements privés sous contrat.....	21,04	118	35,79	118

La lourdeur des procédures en usage au ministère de l'Éducation pour la gestion des crédits d'équipement est la principale explication de la sous-consommation. Certains aspects particuliers à chacun des chapitres en cause doivent cependant être soulignés :

a) La dotation du chapitre 56-01 (administration générale et formation continue) est gérée directement par l'administration centrale, ce qui devrait normalement rendre plus aisé une meilleure utilisation des crédits ; les retards dans la réalisation de certaines opérations sont à l'origine de l'accumulation des reports.

b) La dotation du chapitre 56-33 (Etablissements du second degré) avait été fixée à 340 millions (au lieu de 300 millions en 1979), en raison de la nécessité de faire face à des besoins nouveaux (maintenance des bâtiments d'Etat, besoins démographiques dans les DOM-TOM, construction d'établissements à vocation particulière) ; cependant, l'importance du report est due aux majorations de crédits opérées en cours d'année :

— par deux arrêtés de répartition de 7 août et 25 octobre 1980 à concurrence respectivement de 70 millions et 30 millions (1), prélevés sur le chapitre 66-93 « crédits à répartir », chapitre réservoir, nouvellement créé en 1980, au budget de l'Éducation ;

— par la loi de finances rectificative du 23 décembre 1980 pour 55 millions (1).

L'ouverture de crédits supplémentaires d'investissements pendant le second semestre, et particulièrement en décembre, s'analyse en fait comme une autorisation anticipée sur l'exercice suivant.

c) Au chapitre 66-33 (Subventions d'équipement pour les établissements du second degré) le report à la fin de 1980 a représenté une proportion de la dotation initiale voisine de celle constatée à la fin de 1979 (16,2 % au lieu de 17 %). Les crédits de paiement initiaux étaient cependant ramenés de 1.666,5 millions à 1.399 millions (les autorisations de programme progressent en revanche légèrement de 1.570 millions à 1.597 millions) ; en outre, la dotation du chapitre a été réduite de 30 millions (7,25 millions en autorisations de programme) par un décret de virement du 7 octobre 1980. La sous-consommation persistante n'est pas seulement due à la procédure de régulation des dépenses, imposée à tous les ministères ; elle est également imputable aux difficultés de l'administration centrale à suivre les investissements avec une suffisante précision.

d) La consommation des crédits du chapitre 66-34 (subvention pour la construction d'ateliers dans les établissements privés) est particulièrement faible. Ce type d'investissement n'a été pris en charge par l'Etat qu'à partir de 1978. La mise en œuvre de procédures nouvelles pouvait, dans une phase initiale, expliquer un certain retard dans les dépenses. Au terme du troisième exercice d'application de ces aides, cette explication ne peut plus suffire et l'on doit incriminer soit une surévaluation des dotations, soit le recours, ici encore, à des procédures trop lourdes.

(1) Des autorisations de programme ont été simultanément ouvertes pour des montants identiques.

Question 7

Quelles remarques appelle de la part de la Cour l'exécution de la deuxième loi de finances rectificative du 23 décembre 1980 (n° 80-1039) consacrée au financement des mesures de compensation des pertes de revenus subies en 1980 par les agriculteurs ?

Réponse

L'examen du financement des mesures de compensation des pertes de revenus subies en 1980 par les agriculteurs ne peut se limiter à l'analyse de l'emploi des crédits ouverts par la loi de finances rectificative n° 80-1039 du 23 décembre 1980.

En effet, le montant et les modalités de l'aide au soutien du revenu agricole 1980 furent arrêtés définitivement par le Gouvernement à l'issue de la conférence annuelle tenue en décembre 1980, en tenant compte de mesures déjà prises en cours d'année par décret d'avances ou inscrites au collectif de fin d'année alors en discussion devant le Parlement ; par ailleurs, pour une partie du dispositif d'aide, l'ouverture des crédits nécessaires fut reportée à 1981.

Les indications qui figurent ci-après sur l'emploi en 1981 des dotations ainsi ouvertes reposent sur des données provisoires, fournies par les services gestionnaires, les comptes de l'exercice 1981 n'étant pas encore produits à la Cour.

I. — L'aide au revenu des agriculteurs en 1980

Calculée de façon à compenser la baisse du revenu agricole en 1980 telle qu'elle avait été évaluée par la Commission des Comptes de l'agriculture à 4.860 millions, l'aide supportée par le budget a été fixée à 4.550 millions principalement pour tenir compte des pertes subies par des exploitants retraités ou par des pluriactifs.

Le recensement des moyens financiers correspondants à l'aide des seuls documents budgétaires n'est pas aisé car :

— les crédits budgétaires ont été ouverts en quatre fois, par le décret d'avances n° 80-530 du 12 juillet 1980, par les deux fois de finances rectificatives n° 1039 et 1055 du 23 décembre 1980, enfin par la loi de finances n° 81-734 du 3 août 1981 ;

— au niveau du chapitre, lesdits crédits ne sont pas individualisés et ne constituent souvent qu'une fraction des dotations supplémentaires ouvertes par les textes précités.

Le tableau ci-après retrace par chapitre (1) le volume des crédits ouverts par les textes précités et la part destinée à contribuer au maintien du revenu agricole :

(1) Chapitres :

- 44-43 : « Fonds d'action rurale ».
- 44-50 : « Valorisation de la production agricole - Actions techniques ».
- 44-54 : « Valorisation de la production agricole - Subventions économiques ».
- 44-55 : « Valorisation de la production agricole - Orientation des productions ».
- 44-70 : « Promotion et contrôle de la qualité ».
- 44-80 : « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural ».

Tableau 1

Crédits budgétaires ouverts en 1980 et 1981 au titre du maintien du revenu agricole (1)

	44-43		44-50		44-54		44-55		44-70		44-80		TOTAL DE L'AIDE
	Total des crédits ouverts	Dont crédits d'aide au revenu	Total des crédits ouverts	Dont crédits d'aide au revenu	Total des crédits ouverts	Dont crédits d'aide au revenu	Total des crédits ouverts	Dont crédits d'aide au revenu	Total des crédits ouverts	Dont crédits d'aide au revenu	Total des crédits ouverts	Dont crédits d'aide au revenu	
Décret d'avances du 12 juillet 1980.							545	100					100
Loi de finances rectificative n° 1055 du 23 décembre 1980.....			3	3	187	127	80	80	11	11	247,3	112	333
Loi de finances rectificative n° 1039 du 23 décembre 1980.....	400	400			2.790	2.790	510	510					3.700
Loi de finances rectificative n° 81-734 du 3 août 1981.....	442,5	442,5											442,5
TOTAL de l'aide.....		842,5		3		2.917		690		11		112	Tota général de l'aide 4.575,5

(1) Le total de l'aide figurant au tableau devrait être égal à 4 550 millions. L'écart avec le montant figurant au tableau tient d'une part à ce que les crédits ouverts au collectif de 1981 ont excédé de 32,5 millions le montant prévu - Ces 32,5 millions étant destinés à couvrir les charges de fonctionnement liées à l'attribution de l'aide -, d'autre part à ce que les crédits ouverts par la loi de finances rectificative n° 1055 du 23 décembre ont été inférieurs de 7 millions au montant retenu à l'issue de la conférence annuelle.

Les dotations ouvertes au budget général pour contribuer au maintien du revenu agricole étaient destinées à financer diverses catégories d'actions comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 2

Crédits budgétaires en 1980 et 1981 au titre du maintien du revenu agricole par catégories d'actions

	44-43	44-50	44-54	44-55	44-70	44-80	TOTAL
Aide assise sur le chiffre d'affaires.			2.300				2.300
Aide au désendettement (1).....				690			690
Mesures structurelles (2).....	775	3	617		11	112	1.518
Charges de fonctionnement liées à la mise en œuvre de l'aide.....	67,5						67,5
TOTAL.....	842,5	3	2.917	690	11	112	4.575,5

(1) Cette mesure consistait, à hauteur de 180 millions, en la prise en charge d'intérêts de prêts contractés par de jeunes agriculteurs ; sur l'emploi des 510 millions restants voir infra, paragraphe 2.
 (2) Ces mesures correspondent pour 253 millions ouverts par le collectif traditionnel de fin d'année 1980 à des aides en faveur de l'élevage et de l'agriculture de montagne et pour 410 millions à des dotations ouvertes au fonds d'action rurale par le collectif d'août 1981 pour être ultérieurement réparties sur d'autres chapitres ; sur l'emploi des 855 millions ouverts par la loi de finances n° 1039 du 23 décembre 1980. Voir infra, paragraphe 3.

II. — La deuxième loi de finances rectificative du 23 décembre 1980

Si l'on s'en tient aux seuls crédits ouverts par le collectif « exceptionnel » de 1980 (3.700 millions) les actions et les moyens correspondants s'établissent comme suit :

Tableau n° 3

Chapitres	44-43	44-54	44-55	TOTAL
Actions				
Aide directe assise sur le chiffre d'affaires..	—	2.300	—	2.300
Aide au désendettement.....	—	—	510	510
Mesures structurelles.....	365	490	—	855
Charges de fonctionnement liées à la mise en œuvre de l'aide.....	35	—	—	35
TOTAL.....	400	2.790	510	3.700

1. L'aide directe

Les crédits d'aide directe ont été ouverts au chapitre 44-54 « Valorisation de la production agricole - Subventions économiques » et inscrits à un article 80 « Aide exceptionnelle prévue par la loi de finances rectificative n° 80-1039 du 23 décembre 1980 » spécialement créé à cet effet. Ils ont été intégralement reportés au budget de 1981 par arrêté du 3 février 1981.

Les conditions d'attribution et les modalités de versement de l'aide ont été définies par le décret n° 81-59 du 26 janvier 1981 et précisées par la circulaire DGAF/SAF/C 1036 du ministre de l'Agriculture en date du 29 janvier.

Le taux de l'aide était modulé pour tenir compte des différences dans la situation des divers marchés agricoles. Fixé à 1 % du chiffre d'affaires pour le lait, l'aviculture, le maïs et

la plupart des autres productions végétales, il atteignait 3 % pour les viandes (1) ; aucune aide n'était octroyée pour les céréales autres que le maïs, ni pour les betteraves, les oléagineux et protéagineux et les vins à appellation d'origine contrôlée. Réservée aux exploitants qui, d'une part, étaient affiliés à l'assurance maladie des exploitants agricoles (AMEXA) et admis au bénéfice des prestations servies par ce régime, et d'autre part, étaient déjà en 1980 assujettis à la T.V.A. ou soumis au régime du remboursement forfaitaire (RFA) (2), l'aide était par ailleurs plafonnée pour chaque exploitation à 15.000 F pour la part assise sur les viandes et à 5.000 F pour la part assise sur les autres produits. Son montant global ne pouvait cependant excéder 15.000 F par bénéficiaire.

La gestion de l'aide était confiée aux directeurs départementaux de l'agriculture qui en ont assuré la distribution dans les premiers mois de 1981 à environ 720.000 exploitants. Une enquête conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'agriculture sur les conditions d'instruction des dossiers et les modalités d'attribution de l'aide est actuellement en cours. D'après les premières indications recueillies, il semble, de façon générale, que si la vérification dans de courts délais de certaines informations figurant obligatoirement dans les dossiers d'aide et notamment celles relatives au niveau des revenus extérieurs à l'agriculture ou à la situation fiscale des demandeurs s'est en pratique révélée délicate à opérer, aucun dérapage significatif n'a affecté le versement de l'aide. Il est au reste significatif de constater que les fonds versés — soit environ 1.708 millions — sont restés très inférieurs aux crédits ouverts (2.300 millions).

L'impact réel d'une telle mesure est difficile à apprécier. Avec 2.360 F par exploitation l'aide représente en moyenne 1,3 % du chiffre d'affaires déclaré. Il ressort des études effectuées à la fin de 1981 par le ministère de l'Agriculture et notamment des tableaux 4 et 5 ci-après que la répartition entre les exploitants selon leur chiffre d'affaires ou leur revenu a été fort inégale.

Tableau 4

Résultats selon le chiffre d'affaires des exploitations aidées (1)

Source : Ministère de l'Agriculture

Chiffre d'affaires t o t a l	Nombre d'exploitations	Montant du chiffre d'affaires		Montant de l'aide		Aide/ C.A. en %
		global (MF)	par exploit- ation (F)	global (MF)	par exploit- ation (F)	
moins de 50.000 F.....	155.553	4.442,6	28.600	84,3	542	1,9
entre 50.000 F et 100.000 F....	156.852	11.530,8	73.500	192,6	1.228	1,67
entre 100.000 F et 250.000 F....	227.864	36.437,1	159.900	547,9	2.405	1,5
entre 250.000 F et 500.000 F....	99.227	34.568,2	348.400	446,7	4.502	1,3
entre 500.000 F et 750.000 F....	19.150	11.538,4	602.500	138,5	7.232	1,2
entre 750.000 F et 1.000.000 F.	8.496	7.315	861.000	70,8	8.333	0,97
1.000.000 F et plus.....	10.672	19.183	1.797.500	105,6	9.895	0,55
Ensemble.....	(2) 677.937	125.014,9	184.400	1.586,9	2.341	1,27

(1) Ce tableau résulte d'un dépeuplement statistique encore incomplet. Ceci explique la différence entre la ligne « Ensemble » du tableau et les résultats comptables quasi exhaustifs cités plus haut quant au nombre des exploitants aidés et au montant de l'aide.
 (2) Dont 123 à C.A. indéterminé.

(1) A l'exclusion des élevages de marchands de bestiaux.

(2) Etaient également recevables les dossiers d'exploitants qui s'engageaient à demander pour 1981 leur assujettissement à la T.V.A. ou au RFA.

Répartition de l'aide par tranche de revenu

Source : Ministère de l'Agriculture

R.B.E./Exploitation (en francs)	Exploitations aidées		Aides perçues	
	Nombre (en milliers)	%	Montant (en millions de F)	%
moins de 20.000.....	142,5	19,8	100,1	5,9
de 20 à 35.000.....	112,5	15,6	118,8	6,9
de 35 à 50.000.....	111,3	15,4	185,3	10,8
de 50 à 75.000.....	144,7	20,1	326,3	19,1
de 75 à 100.000.....	89,1	12,4	257,3	15,1
de 100 à 150.000.....	61,2	8,5	321,5	18,8
150.000 et plus.....	58,7	8,2	400,7	23,4
Ensemble.....	720,0	100,0	1.710,0	100,0

Si en pourcentage l'aide tend à diminuer lorsque le chiffre d'affaires progresse il est clair qu'en valeur absolue son montant croît avec l'importance de l'exploitation. Ainsi les exploitants réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 100 000 F qui représentent 46,1 % des bénéficiaires n'ont reçu que 17,4 % des sommes distribuées. De la même façon les exploitations dégagant un résultat brut d'exploitation (RBE) inférieur à 50 000 F — soit 50,8 % des bénéficiaires — ont obtenu moins du quart (23,6 %) de l'aide totale.

Ces résultats qui doivent cependant être interprétés avec une certaine prudence en raison notamment de la grande hétérogénéité de la population des très petites exploitations aidées parmi lesquelles se trouvent probablement un certain nombre d'exploitants à temps partiel, sont la conséquence logique du mécanisme même d'une aide allouée en pourcentage du chiffre d'affaires.

En effet un tel système d'aide ne comporte aucun effet redistributif et ne peut être l'instrument adéquat d'une politique d'assistance aux familles d'agriculteurs les plus démunis ; il correspond davantage à la volonté des pouvoirs publics de compenser partiellement dans un but de préservation de l'outil de production, les pertes subies par les exploitants dans une conjoncture économique et climatique difficile.

A hauteur de 553,7 millions, le reliquat des crédits d'aide directe non consommés a fait l'objet de transferts internes au chapitre 44-54. Ces mesures ont permis de créditer :

- l'article 10 « Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles » (FORMA) pour 392,2 millions pour financer diverses actions structurelles en faveur notamment de l'élevage porcin ;

- l'article 20 « Office national interprofessionnel des vins de table » (ONIVIT) pour 31,5 millions destinés à une action d'amélioration de la qualité ;

- l'article 60 « Office national interprofessionnel du bétail et de la viande » (ONIBEV) pour 30 millions destinés au secteur de l'élevage ovin ;

- l'article 90 nouveau pour 100 millions affectés à une aide exceptionnelle aux agriculteurs en difficulté.

Par ailleurs, 3,3 millions ont fait l'objet d'un virement au chapitre 44-80 « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural » (a) pour financer des actions d'aménagement foncier dans les départements d'Outre-mer.

Les 35 millions restants sont demeurés inemployés.

(a) Par décret du 9 décembre 1981.

2. L'aide au désendettement

Les crédits ouverts à hauteur de 510 millions au chapitre 44-55 « Valorisation de la production agricole - Orientation des productions » par la loi de finances n° 80-1039 du 23 décembre 1980 ont été intégralement reportés au budget de 1981 par arrêté du 3 février 1981 (b). Ils devaient être consacrés à une aide au désendettement consistant en la prise en charge des intérêts effectivement dus en 1980 au titre de certains prêts bonifiés :

- prêts spéciaux d'élevage (230 MF) ;
- prêts spéciaux de modernisation (70 MF) ;
- prêts « jeunes agriculteurs » (160 MF) ;
- prêts calamités, avec limitation aux victimes d'au moins deux calamités, et prêts à moyen terme à l'arboriculture (50 MF).

En pratique, l'aide dont la distribution a été assurée par les Caisses régionales de crédit agricole n'a finalement porté que sur un montant de 394 millions. Les crédits non consommés ont été transférés à l'intérieur du chapitre 44-55 et portés de l'article 40 « Remboursement d'intérêts des prêts du Crédit agricole » à l'article 30 « Prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes ». Ils ont ainsi permis de compléter le financement de la charge afférente au versement de cette prime dont le montant se révélait nettement supérieur aux crédits inscrits à ce titre au budget initial de 1981.

3. Les mesures structurelles

Les crédits ouverts pour 855 millions par la loi de finances rectificative n° 80-1039 du 23 décembre 1980 au titre des mesures structurelles ont également été intégralement reportés au budget de 1981.

Les 365 millions (1) ouverts au FAR (Chap. 44-43) pour être ultérieurement répartis sur d'autres chapitres étaient destinés :

- au contrôle de la qualité des fruits et légumes (10 millions) ;
- au financement de stations viti-vinicoles (20 millions) ;
- à des actions de prophylaxie (230 millions - majoratoirement de l'indemnité d'abattage pour brucellose) ;
- au financement d'équipements de stockage (45 millions) ;
- à accroître les moyens destinés aux opérations groupées d'aménagement foncier (20 millions) ;
- à majorer l'indemnité viagère de départ des agriculteurs cessant d'exploiter en 1981 et 1982 et cédant leur terre en bail à ferme à de jeunes agriculteurs (40 millions).

Les répartitions intervenues dans le courant de l'année 1981 ont été conformes à la destination des crédits indiqués ci-dessus. Toutefois, une partie (76 millions) de l'enveloppe destinée à la prophylaxie des maladies animales n'a pu être employée avant la fin de l'exercice.

(b) Pour mémoire, on indiquera que les 180 millions ouverts par le décret d'avances du 12 juillet 1980 et par le collectif « traditionnel » de 1980 au titre de l'aide au désendettement des jeunes agriculteurs n'ont été effectivement consommés qu'à hauteur de 154 millions. Le reliquat a été principalement consacré au financement d'une aide aux producteurs du département du Gers éprouvant de graves difficultés pour faire face au remboursement des importants prêts « calamités » contractés à la suite des sinistres de 1977 ; il a également été pour partie affecté au versement de la prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes.

(1) S'y ajoutaient 35 millions au titre des charges de fonctionnement liées à la mise en œuvre de l'aide.

Les 490 millions ouverts (2) au chapitre 44-54 « Valorisation de la production agricole - subventions économiques » devaient être affectés à hauteur de :

- 205 millions au secteur des fruits et légumes pour l'amélioration des moyens de stockage et de conditionnement ;
- 267 millions à des mesures complémentaires en faveur de l'élevage (notamment porc pour 110 millions, veau pour 60 millions et mouton pour 70 millions) ;
- 8 millions à des actions en faveur de la production de lavande ;
- 10 millions au secteur de la pomme de terre.

Ils ont effectivement été inscrits en 1981 aux budgets des offices — pour 360 millions au FORMA et 130 millions à l'ONIBEV — où ils ont pour l'essentiel été consommés avant la fin de l'année.

*
* *
*

L'examen des conditions d'exécution de la loi de finances rectificative n° 80-1039 du 23 décembre 1980 permet donc, à partir des premiers éléments d'information dont dispose la Cour, de constater que les dotations ouvertes en faveur de l'aide directe assise sur le chiffre d'affaires et de l'aide au désendettement n'ont été utilisées à ces fins qu'aux trois quarts environ.

Compte tenu des décisions prises au cours de l'année 1981, pour la réaffectation des reliquats, les mesures qualifiées de structurelles, auxquelles étaient initialement affectés 23 % de l'ensemble des moyens ouverts par le collectif précité, devraient en définitive représenter près de 40 % des dépenses effectives.

(2) En sus des 2 300 millions destinés à l'aide directe.